



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Dansk flexicurity i krise?

Bredgaard, Thomas

Published in:
Arbetslivet och socialförsäkringen

Publication date:
2017

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):
Bredgaard, T. (2017). Dansk flexicurity i krise? I *Arbetslivet och socialförsäkringen: Rapport från forskarseminarium i Umeå 13-14 januari 2016* (2017:2 udg., s. 117-126). Försäkringskassan.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Arbetslivet och socialförsäkringen

Rapport från forskarseminarium
i Umeå 13–14 januari 2016

Utgivare	Försäkringskassan Analys och prognos
Upplysningar	Jenny Mann 010-116 92 84 jenny.mann@forsakringskassan.se
Webbplats	www.forsakringskassan.se
Tryck	Elanders Sverige AB, 2017

Förord

Temat för årets forskarseminarium i Umeå var ”Arbetslivet och socialförsäkringen”.

Syftet med det årligen återkommande seminariet, som i år har 25-års-jubileum, är att öka intresset för socialförsäkringsforskning, att stimulera till ny forskning och att skapa kontakter mellan forskare och praktiker inom området.

Seminariet är ett samarrangemang mellan Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Centralförbundet för socialt arbete (CSA) och Försäkringskassan. I programgruppen ingår även representanter för Göteborgs Universitet, Karolinska Institutet, Lunds Universitet, Stockholms Universitet och Umeå Universitet.

2016 års seminarium planerades av en grupp bestående av Professor Peter Allebeck Forte, Professor Kristina Alexanderson Karolinska Institutet, Professor Ruth Mannelqvist Umeå Universitet, Professor Hans Swärd CSA/Lunds Universitet, Professor Eskil Wadensjö Stockholms Universitet, Docent Helena Stensöta Göteborgs Universitet samt Docent Caroline Olgart Höglund, Områdeschef Mikael Broman och Projektadministratör Jenny Mann, Administrativa assistenter Erland Andersson och Johan Sandberg vid Försäkringskassan.

Innehåll

Sociala risker i ljuset av förändringar på arbetsmarknaden – ett långsiktigt perspektiv _____	5
Jonas Olofsson Malmö högskola	
Sverige och den internationella migrationen under de senaste hundra åren _____	21
Eskil Wadensjö Stockholms universitet	
Etableringsreformens första år _____	33
Marianne Sundström Stockholms universitet	
Ageing workers and an extended working life _____	45
Maria Albin, Theo Bodin, Eskil Wadensjö Lunds universitet och Karolinska Institutet	
Arbetsskadeförsäkringen 100 år _____	59
Per Gunnar Edebalk Lunds universitet	
Försäkrad i arbetet – om arbetslivets gränser _____	69
Mia Carlsson Stockholms universitet	
Arbete, psykisk ohälsa och sjukskrivning _____	79
Eva Vingård Uppsala universitet	
Arbetsplatsen: Betydelsen av omstruktureringar för resurser och krav i arbetet samt hälsa och sjukfrånvaro _____	85
Lotta Dellve Kungliga Tekniska Högskolan och Högskolan Borås	
Sjukfrånvarons utveckling _____	95
Peje Bengtsson Försäkringskassan	
Jämställdhet i arbetsliv och Socialförsäkring _____	107
Anna Hedborg	
Dansk flexicurity i kris? _____	117
Thomas Bredgaard Aalborg universitet	

Sociala risker i ljust av förändringar på arbetsmarknaden – ett långsiktigt perspektiv



Jonas Olofsson

Malmö högskola

Arbetsmarknadens förändring över tid kan beskrivas utifrån olika aspekter och med olika utgångspunkter (Goldin 1994). Ett sätt är att ta fasta på förändringar i befolkningens ålderssammansättning och variationer i arbeidskraftsdeltagande med avseende på ålder och kön. Ett annat sätt är att peka på förskjutningar mellan olika produktionssektorer i ekonomin, med successiva övergångar från jordbruk till industri- och tjänsteproduktion. Ytterligare en dimension handlar om arbetskraftens organisering, förändringar i arbetsvillkor och fördelningen av produktionsvärdet mellan förvärvsarbete och kapitalägare (den funktionella inkomstfördelningen). Man kan också peka på betydande förändringar av arbetskraftens utbildningsnivå.

I Sverige och andra jämförbara länder har det skett en grundläggande förändring av befolkningsstrukturen över tid i riktning mot fler äldre och färre yngre. Mönstret påverkas till en del av invandringen, som har ett föryngrande inflytande på befolkningen, men den grundläggande trenden

består. Detta innebär i sin tur att arbetsmarknaden står inför en rad utmaningar kopplat till omfattande pensionsavgångar samtidigt som trygghetssystemen pressas av en stigande försörjningskvot.¹ Situationen förvärras om andelen sysselsatta i yrkesaktiv ålder är låg och om det tar allt längre tid för unga och unga vuxna att etablera sig på arbetsmarknaden.

Arbetets innehåll och arbetskraftens sammansättning har förändrats på ett omvälvande sätt om man ser utvecklingen i ett längre historiskt perspektiv. Arbetsmarknaden som försörjningsinstitution har haft skiftande betydelse över tid. Ser vi till de svenska erfarenheterna var det först under 1800-talet som allt större befolkningsgrupper blev beroende av möjligheten att hitta ett förvärvsarbete. Det handlade då om en kraftig befolkningstillväxt i kombination med förändringar i jordbrukets organisation som både frigjorde arbetskraft och skapade behov av avlönad arbetskraft (proletariseringen). Förändringarna i jordbruket och demografin möjliggjorde en ökad industrialisering och en successiv tillväxt av befolkningen i städerna. Idag står såväl jordbrukssektorn som industrin för en mindre andel av arbetskraftens sysselsättning. Flertalet löntagare är sysselsatta med att producera privata och offentliga tjänster.

I ett längre perspektiv handlar det om att sådant som tidigare producerades utanför marknaden, för att tillfredsställa det egna hushållets behov, i högre utsträckning är föremål för marknadsproduktion. Via ett ökat marknadsutbyte och en ökad arbetsdelning i samhället organiserades allt mer produktion och konsumtion via marknaden. Fler blev beroende av marknaden för sin försörjning och för att tillfredsställa sina konsumtionsbehov. Samtidigt har det skett en utveckling av välfärdspolitiken som i viss mån mildrat individers och familjers omedelbara beroende av marknaden. Det handlar då om utvecklingen av allt från arbetsmarknadspolitik till socialförsäkringar och offentlig vård och omsorg.

I det här sammanhanget väljer jag att framför allt fokusera på arbetsmarknadens betydelse ur försörjningssynpunkt. Det ligger då nära till hands att tala i termer av sociala risker och riskhantering. Närmare bestämt: Hur har sociala risker hanterats över tid och vilken roll har arbetsmarknaden spelat? Jag väljer att anknyta till den historiska periodisering som bland annat förknippas med forskare som Ulrich Beck och Anthony Giddens. Beck och Giddens talar om *ett förmodernt skede*, *ett modernt skede* och slutligen *en senmodern period* (Beck 2005, Giddens 1999). Det moderna skedet präglades av en tro på att vetenskapens landvinningar i kombination med det politiska systemets rationalitet skulle möjliggöra etableringen av ett fulländat

¹ Andelen av befolkningen som var 10 år eller yngre var 24 procent år 1900. Andelen som var 65 år eller äldre var samma år 8 procent. År 2013 var motsvarande uppgifter 12 procent respektive 19 procent. *Befolkningspyramiden har blivit ett torn* (SCB 2014).

samhälle, en effektiv ekonomi och social harmoni. Den senmoderna period vi befinner oss i har, enligt Beck och Giddens, i många avseenden vänt upp och ner på modernismens framtidstro. Den tekniska utvecklingen ses i ökad utsträckning som ett hot, den ekonomiska tillväxten har inte motsvarat förväntningarna om universell välfärd och gamla klasskillnader har ersatts av nya sociala marginaliseringsmönster.

Riskhantering och sociala risker i ett förmodernt skede

Riskhantering är ett centralt begrepp när vi diskuterar individers och gruppers välfärd. I ett längre historiskt perspektiv kan vi se hur samhällsinstitutioner har etablerats och sedan raserats. Detta har skett enligt ett periodiskt mönster, där de sociala risker som skulle bearbetas brett ut sig och därefter övervunnits eller tynat bort. I viss mening kan riskerna uppfattas som tidlösa, oberoende av tid och rum. Vi kan bli sjuka och drabbas av naturkatastrofer, precis som under förindustriell tid. Men under ytan döljer sig mer grundläggande förändringar. Under förindustriell tid var marginalerna för överlevnad med våra, den rika världens, mått mätt mycket begränsade. Människors försörjning var beroende av vad naturen gav i form av skördeavkastning, fiskfångst, viltjaktfångst etc. Virusrelaterade infektionssjukdomar återkom regelbundet och fick förödande konsekvenser. För att möta naturens nyckfullhet utvecklades, som ungraren och forskaren Karl Polanyi framhöll, en *socialt inbäddad ekonomi* där jordbrukare och hantverkare samverkade i familjeliknande organisationer (Polanyi 2002).

Över tid blev ekonomierna i Västeuropa mer mångfacetterade. Handel möjliggjorde ökad arbetsdelning och stadsverksamheter som hantverks- och manufakturproduktion fick en mer framträdande ställning. Nya politiska intressen växte fram och representanter för borgerliga näringar utmanade adelns maktpositioner. Moderna marknadsekonomiska relationer utvecklades först på landsbygden, i anslutning till jordbruket. Enskilda jordbrukare såg möjligheterna i att driva jordbruk i vinstsyfte, inte bara för självhushållning eller för att markera sin sociala och politiska position. Den sociala omvandling som följde på utvecklingen av privata egendomsförhållanden på landsbygden betydde att stora grupper blev kvar där med mycket små jordlotter eller helt utan jordinnehav. Denna sociala förändringsprocess från slutet av 1700-talet och början av 1800-talet förstärktes således också av en intensiv befolkningsökning. Ur det jordlösa landsbygdsproletariatet skulle de första skarorna av industriarbetare komma att rekryteras.

De sociala risker som präglade den kapitalistiska ekonomin var annorlunda jämfört med det förindustriella samhällets. Det var inte längre beroendet av naturen som var den grundläggande källan till osäkerhet. Nu blev i stället beroendet av marknaden källan till otrygghet. Till en början var denna

marknad lokalt och huvudsakligen nationellt begränsad. I dag, när marknaderna blir alltmer internationellt integrerade, får riskbilden en än starkare dimension. Vi lever i vad den tyska sociologen Ulrich Beck kallar *det globala risksamhället*.

En äldre tysk sociolog, Ferdinand Tönnies, använde begreppsparet *Gemeinschaft* respektive *Gesellschaft* för att belysa de förändringar som följde på utvecklingen från ett förmodernt till ett modernt samhälle. Det förindustriella samhällets gemenskapspräglade kultur ersattes av anonyma och marknadsbaserade relationer. Det sistnämnda ledde inte bara till en ökad social rotlöshet utan också till en sårbarhet som måste kompenseras genom nya sociala institutioner, både i och utanför den offentliga sfären.

Fattigvårdstraditionen

Det förmoderna samhället präglades i hög grad av regleringar. Det gamla tegskiftessystemet inom jordbruket var ett uttryck för riskspridning i den meningen att den brukade jorden för ett bondehushåll delades upp och spreds över vidare områden. Om det blev missväxt på en enhet kunde avkastningen vara högre på en annan. Den kollektiva organisationen av jordbruket med en bas i bygemenskapen var också ett uttryck för denna strävan efter riskspridning. Motsvarande kollektiva strukturer fanns i städerna, där hantverkare organiserades i skrån och köpmän i särskilda gillen. Dessa organisationer var lagreglerade och hade tydliga uppdrag att sörja för sina medlemmars välfärd, till exempel när de blev gamla och inte längre orkade arbeta och försörja sig själva.

I de första kända fattigvårdsregleringarna från medeltiden betonades också samfälligheternas gemensamma ansvar för de grupper som ansågs mest utsatta och berättigade till hjälp: gamla och arbetsoförmögna, sjuka och föräldralösa barn. De äldre utgjorde den helt dominerande gruppen fattigvårdsunderstöddstagare före pensionsförsäkringarnas tillkomst på 1900-talet.

I samband med att den gamla genomreglerade och agrart dominerade ekonomin började luckras upp från slutet av 1700-talet och början av 1800-talet påverkades också människors sociala sårbarhet och fattigvården fick en annan betydelse.

Det förmoderna samhället vilade på en norm som i korthet gick ut på att upprätthålla den invanda sociala hierarkin. Regleringarna i samhället syftade till att motverka social rörlighet och ekonomisk förändring. Det saknades ett dynamiskt perspektiv. Ekonomiska vinster ansågs bara möjliga på någon annan parts bekostnad. Samhällsekonomin liksom relationerna mellan handelsnationer och kolonialmakter uppfattades som ett nollsummespel. Hårdhänta regleringar och politiskt maktspråk – även med militära medel – uppfattades därför som nödvändiga och fullt legitima verktyg för att stärka en nations ekonomi. Denna doktrin gick under namnet *merkantilismen*.

Under den tidigmoderna tiden började dessa föreställningar om samhälle och ekonomi att ifrågasättas. Upplysningstiden medförde till exempel att bördsrättens överhöghet ifrågasattes. Den politiska makten, inklusive kungarna, skulle bedömas efter förtjänst. Ett alltmer rationellt och förnuftsbaserat perspektiv på ekonomi och politik växte fram. En av de främsta företrädarna för dessa strömningar var skotten Adam Smith, som ibland också kallas den moderna nationalekonomins fader. Adam Smith hade en bakgrund som filosof, men för eftervärlden är han främst känd för sitt stora bidrag till ekonomiämnet, *Wealth of Nations* (1776). I detta verk argumenterade han mot den dåvarande brittiska kolonialpolitiken, för frihandel och avreglerade marknader.

Budskapet i Smiths arbete skulle få snabb spridning och lägga grunden för den ekonomiska liberalismen. Den ekonomiska liberalismen präglades av en stark tro på fria marknader som källan till allt välbefinnande. Nu utvecklades ett dynamiskt perspektiv. Alla kunde vinna på handelsutbyte och arbetsfördelning. Successivt breddade marknader skulle möjliggöra än mer utvecklad arbetsfördelning och därmed också högre effektivitet i produktionen. Följden blev alltså högre produktion och ekonomisk tillväxt, något som alla samhällsklasser hade glädje av.

Andra sidan av myntet var naturligtvis att regleringar och institutioner som förhindrade utvecklingen av fria marknader hämmade välbefinnandets utvecklingen. Sociala och ekonomiska institutioner, som förknippades med den äldre agrara ekonomin, bygemenskapen och hantverksskråna, utvecklades också successivt i de västeuropeiska länderna, med början i Storbritannien. Regleringar av priser och löner upphävdes likaså. På en fri marknad måste utbud och efterfrågan få utvecklas fritt. Inskränkningar när det gällde utlåning och räntesättning försvann.

Med den ekonomiska liberalismens genombrott och omstöpnings av ekonomin i marknadsekonomisk riktning etablerades en ny syn på hur sociala risker skulle motverkas, något som alltså indirekt också påverkade fattigvårdens roll. I flera länder antogs en i många avseenden strängare fattigvårdslagstiftning, baserad på principen om *less eligibility* eller en sortering av fattiga i värdiga och ovärdiga. Arbetsföra fattiga räknades inte längre som värdiga. Bakgrunden till detta var att man utgick ifrån att den fria och oreglerade marknadsekonomin skulle erbjuda arbetstillfällen och försörjning för alla som verkligen ville arbeta. I den tidigare omnämnda forskaren Karl Polanyis bok *Den stora omdaning* (1944) skildras denna process i detalj. I England gick man från ett system med lagreglerade minimilöner för lantarbetare (det så kallade Speenhamlandssystemet som introducerats under 1790-talet) till den nya fattigvårdsregimen som etablerades 1834. Enligt lagstiftningen från 1834 skulle alla till synes arbetsföra understödsberoende ställas inför ett så kallat arbetshustest (*workhouse test*) för att man skulle kunna utröna om de verkligen var berättigade till hjälp.

I den ekonomisk-liberala doktrin som präglade innehållet i fattigvårdslagstiftningen fanns ett moment som skulle gå igen i den fortsatta socialpolitiska utvecklingen. Förekomsten av risk och osäkerhet uppfattades som något positivt, som en viktig drivkraft för att få individer att agera ekonomiskt rationellt. Risken för att förlora inkomster och bli nödställda gjorde att individerna hade starka motiv att söka jobb och även acceptera lägre löner i de fall det inte längre fanns några jobberbjudanden till samma löner som tidigare. Om understöd gavs utan hård behovsprövning skulle alltför många välja den lättaste vägen och ligga samhället till last i stället för att förtjäna sitt eget levebröd.

Det moderna samhället och välfärdsstaten

Under andra hälften av 1800-talet skedde en industriell omvandling i flertalet västeuropeiska ekonomier. Det innebar att stadsbefolkningen ökade i antal, att familjemönster förändrades och att fler blev beroende av lönearbete för sin försörjning. Även om den industriella omvandlingen möjliggjorde en successivt ökad levnadsstandard tilltog också den sociala sårbarheten. Detta blev särskilt tydligt under lågkonjunkturer då löntagare ställdes utan arbete och deras familjer förlorade försörjningsmöjligheterna. Då återstod bara fattigvården.

Arbetarklassens politiska och fackliga organisering tillsammans med stärkta socialliberala strömningar innebar att de ekonomisk-liberala perspektiven på sociala frågor utmanades. I takt med att rösträtten utvidgades till att omfatta fler grupper blev de nya synsätten också bättre representerade i parlamentariska församlingar. Det framstod som alltmer nödvändigt att minimera den försörjningsosäkerhet som präglade arbetsmarknaden och samhället i stort. Om ekonomin skulle utvecklas och den ekonomiska tillväxten frodas måste de sociala frågorna lösas.

Efter första världskriget och under 1920- och 1930-talen vann dessa uppfattningar än mer mark. Nu stärktes också kraven på sociala reformer av politiska hotbilder från det kommunistiska Ryssland och nazistiska Tyskland. För att rädda kapitalismen som ekonomiskt system och utnyttja dess fulla potential måste de sociala frågorna ges en mer framskjuten plats på den politiska dagordningen.

Det var i detta skede *den sociala ingenjörskonsten* trädde fram. Det skulle gå att förena en effektiv kapitalistisk ekonomi med social trygghet för arbetarklassen. Fattigdom, förslumning i städerna, dålig hygien och låg utbildning – allt uppfattades som hinder för framsteg som borde och kunde avlägsnas med en väl avvägd socialpolitik. Men detta förutsatte att synen på staten och statens roll i ekonomin förändrades. Den tidigare ekonomiska liberalismens avoga inställning till offentlig styrning och regleringar måste övervinnas.

Ett väsentligt inslag i den nya och moderna synen på sociala frågor handlade om riskspridning och försäkringar. Den ekonomiska liberalismen hade uppmuntrat individens eget ansvarstagande och privata försäkringar för att täcka inkomstförluster, till exempel vid ålderdom och dödsfall. Socialliberalerna förordade i stället offentliga socialförsäkringar som omfattade hela befolkningen. Tar vi återigen vår utgångspunkt i de brittiska erfarenheterna kan vi exemplifiera med genomförandet av *National Insurance Act* (socialförsäkringslagen) 1911. Den dåvarande regeringen i Storbritannien, med liberalen David Lloyd George som finansminister, introducerade en obligatorisk sjukförsäkring och en arbetslöshetsförsäkring för arbetare. En pensionsreform hade genomförts redan två år tidigare. En av ingenjörerna bakom socialförsäkringslagen var ekonomen William Beveridge. Beveridge skulle också lägga grunden för det socialpolitiska reformprogram som genomfördes i Storbritannien efter andra världskriget. Huvudmålet i reformprogrammet *Social Insurance and Allied Services* (1942) – populärt kallad Beveridgeplanen – var ett heltäckande försäkringssystem och en skattefinansierad sjukvård (Edebalk 1999). Den fulla sysselsättningen uppfattades både som ett mål i sig och som ett medel för att kunna genomföra andra sociala reformer.

Det senmoderna samhället och välfärdsstaten

Under de första decennierna efter andra världskriget tycktes den sociala ingenjörskonsten i kombination med Keynes rekommendationer för en konjunkturstabiliserande ekonomisk politik fungera väl. I flertalet västeuropeiska länder var den ekonomiska tillväxten mycket god, sysselsättningen hög och inkomstfördelningen utvecklades på ett sätt som gynnade arbetare. Det genomfördes också reformer som bidrog till att välfärdstjänster tillkom och socialförsäkringar byggdes ut.

Med facit i hand kan man peka på en rad lyckosamma omständigheter som underlättade ekonomiska och sociala framsteg: industriproduktionen var den väsentliga tillväxtmotorn, kraven på arbetskraften var relativt likformiga och stigande inkomster omvandlades till efterfrågan på arbetskraft inom hemmamarknadsorienterade konsumtionsvaruindustrier. Produktionen organiserades enligt tayloristiska och fordistiska principer. *Fordismen* hör samman med den teknologi för massproduktion som utvecklades i USA runt förra sekelskiftet, en produktion som hade sina avgörande förutsättningar i elektriciteten, i förbränningsmotorn och de oerhörda tillverkningsvinster som kunde göras i spåren av de utbytbara delarnas princip. I fordismens spår följde en långtgående mekanisering av produktionen och en uppstyckning av tillverkningsprocessen längs det löpande bandet (Lundh 2010). Med *taylorism* avses principerna för arbetsledning, sammanfattade i begreppet *vetenskaplig arbetsledning*. Taylorismens främsta kännetecken var den systematiska uppstyckningen av arbetsprocessen i mindre delar, allt i syfte att öka produktionsvolymen och garantera arbetsledningen en effektivare kontroll över produktionsflödet. En vanlig uppfattning var att detta ledde till en

urholkning av arbetet och arbetskraftens kvalifikationer. Samhällsforskaren och författaren Harry Braverman skrev i ett numera klassiskt arbete från början av 1970-talet – *Arbete och monopolkapital. Arbetets degradering i det tjugonde århundradet* – om den relativa utarmning av industriarbetarnas sociala ställning som dessa förändringar ledde till.

1980- och 1990-talens ekonomiska omvandling har däremot handlat om en förändring av industri- och tjänsteproduktion, bort från standardiserad massproduktion till kunskapsintensiv högvärdeproduktion. Ibland har man också använt begreppet *en tredje industriell revolution* för att betona de omvälvande effekterna av förändrade informations- och kommunikations-system i spåren av den nya informationstekniken (Magnusson 2004).

Demokraten och den tidigare arbetsmarknadsministern i USA, Robert Reich, betonade för ett tjugotal år sedan i en uppmärksammat bok de nya villkoren för de industriella storföretag som dominerade scenen under det gamla fordistiska produktionsmönstret (Reich 1994). Reich menade att de hierarkiskt uppbyggda storföretagen i allt större utsträckning ersatts med löst sammanfogade nätverk, där den enda sammanhållande länken är den gemensamma varubeteckningen. Alla företagsfunktioner förutom kunskapsfunktionen – att identifiera, samordna och erbjuda lösningar på problem – är förhållandevis enkelt utbytbara. Betydelsen av fysiska kapitaltillgångar som byggnader, utrustning och maskinparker har minskat.

Enligt Reich sker inte kontrollen av företag via ägandet av det fysiska kapitalet utan snarare via förfogandet över humankapitalet, det vill säga via tillgången till den kunskap och problemlösningsförmåga som efterfrågas på marknaden. Därigenom skapas också förutsättningar för en helt ny flexibilitet. De nya företagen är inte nationellt förankrade och produktions- och marknadsföringsfunktioner kan snabbt bytas ut. Ett nytt inslag är just den ökade rörligheten av fysiskt kapital. Inte bara varor och finansiellt kapital strömmar över nationsgränserna. Även tillverkningsanläggningar flyttas i dag i större utsträckning över nationsgränser och är mer känsliga än tidigare för skillnader i arbetskraftskostnader.

Kapitalets och kunskapens flexibilitet och rörlighet står i sin tur i bjärt kontrast till arbetskraftens orörlighet. Flera faktorer, till exempel den fulla sysselsättningen som tidigare stärkte löntagarnas förhandlingspositioner i fördelnings- och trygghetsfrågor, gäller inte längre. Fackföreningarnas roll som representanter för löntagare har också försvagats i många länder. I individuella förhandlingar med arbetsgivare har svagt utbildade och ”oflexibla” arbetare små möjligheter att tillgodogöra sig de förmåner som kunde erbjudas under de första decennierna efter andra världskriget. Den försvagade förhandlingspositionen märks inte bara i en svagare löneutveckling – eller sjunkande reallöner för lågutbildad arbetskraft – utan också i mindre heltäckande sociala trygghetssystem. Till detta kommer att hög arbetslöshet och nya ekonomisk-politiska doktriner tvingade fram en

offentlig budgetdisciplin och en stramare socialpolitik i flera västeuropeiska länder från slutet av 1970-talet. I USA, där socialpolitiken på federal och delstatlig nivå alltid varit av mindre betydelse, var förändringarna koncentrerade till de arbetsplatsanknutna trygghetssystemen. Enligt socialforskaren Gøsta Esping-Andersen minskade anslutningen till företagsadministrerade sjukförsäkringar med nästan 15 procent från början av 1980-talet till 1990-talets slut (Esping-Andersen m.fl. 2002). Anslutningsgraden till pensionsförsäkringar minskade med 25 procent.

Inkomstskillnaderna har ökat dramatiskt. Den franske ekonomen Thomas Piketty har i boken *Capital in the Twenty-first Century* dokumenterat och analyserat orsakerna till de förändrade förutsättningarna (Piketty 2014). I boken ges ett långsiktigt perspektiv på hur inkomstfördelningen har förändrats i USA och Västeuropa. Från 1800-talet fram till första världskriget var värdet av privata förmögenheter i allmänhet sex till sju gånger så stort som den årliga bruttonationalprodukten. Världskrigen och den ekonomiske depressionen minskade värdet på privata förmögenheter i relation till ländernas samlade produktion. Efter andra världskriget bidrog en politik för full sysselsättning, progressiv beskattning och en expansiv socialpolitik till att ytterligare hålla nere värdet på de privata förmögenheterna som andel av ekonomiernas produktionsförmåga. Detta innebar bland annat att löntagarnas andel av den samlade nationalinkomsten ökade, vinsternas andel minskade. Efter 1970-talet har mönstret brutits och Thomas Piketty förknippar stigande vinster och ökade värden på privata förmögenheter med förändrade maktrelationer mellan löntagare och arbetsgivare, en ny ekonomisk politik, högre arbetslöshet och omfattande privatiseringar av offentlig verksamhet i många länder. Piketty förutspår att vi kommer att ha en långsiktig trend mot allt skevare inkomstfördelning där de mest förmögna drar ifrån löntagargrupperna. Avkastningen på kapital är högre än den ekonomiska tillväxten. I grunden handlar det om att ekonomin utvecklas svagare jämfört med decennierna efter andra världskriget. Mönstret förstärks av en mindre omfördelande ekonomisk politik och en mindre expansiv socialpolitik.

Aktiveringspolitik

Den så kallade aktiveringspolitiska trenden inom socialpolitiken är ett uttryck för de nya förutsättningarna. Under 1990-talet introducerades i flera länder inom EU en ny politik riktad till arbetslösa som kommit att gå under namnet aktiveringspolitik. Begreppet myntades först i Danmark men fick sedan allmän spridning. Både begreppet aktiveringspolitik och dess innehåll har lyfts fram av EU-kommissionen som en viktig del av EU:s *socialpolitiska agenda*.

Den centrala innebörden av begreppet aktiveringspolitik är att varje samhällsmedborgare ska ta ett större ansvar för sin egen försörjning, sysselsättning och kompetensutveckling. Aktivitet blir en förutsättning för understöd. Bakgrunden är en önskan att komma tillrätta med problem

förknippade med social marginalisering, långtidsarbetslöshet och långvarigt bidragsberoende. Arbetslösa ungdomar har setts som en av de viktigaste målgrupperna för aktiveringspolitiken. Detta kan bland annat förklaras av att unga sällan omfattas av arbetsmarknadsanknutna och inkomstrelaterade trygghetssystem. Men det finns ett mer grundläggande motiv: genom att ställa krav på motprestationer i form av utbildningsdeltagande och/eller praktik i utbyte mot rätten till försörjningsstöd ska riskerna att arbetslösa fastnar i ett permanent utanförskap motverkas.

Utgångspunkten för aktiveringspolitiken är att ungdomar som är långvarigt arbetslösa och bidragsberoende tillhör en grupp med en överrisk att hamna i djupgående problem med socialt destruktiva levnadsmönster. För att motverka dessa risker krävs både förebyggande arbete och riktade stödinsatser. Det som förenar dessa är att politiken mynnar ut i särskilda anpassningskrav: individen ska utföra vissa tjänster, följa viss praktik eller gå en kurs för att öka sin framtida konkurrenskraft och anställningsbarhet på arbetsmarknaden. Insatser som är inriktade på att stärka individens sociala kompetens har särskilt hög prioritet.

Aktiveringspolitiken bedrivs ofta i projektform. Ett viktigt inslag är att åtgärderna ska anpassas till individens förutsättningar. De ska utformas mot bakgrund av den enskildes specifika problem och behov. På denna punkt riktas ofta kritik mot de projekt som bedrivs inom aktiveringspolitikens ram. I stället för individanpassning präglas insatserna av standardisering. Resursutrymmet är begränsat, vilket leder till en koncentration på åtgärder som är relativt billiga. Social träning i form av samtalsövningar och söka jobb-kurser är exempel på verksamhet som kritiserats av arbetslösa i många länder för att fungera som ett slags förvaringsåtgärder i stället för att stärka den enskildes utsikter att få jobb och bättre försörjningsmöjligheter.

I Sverige introducerades en variant av aktiveringspolitik för arbetslösa ungdomar i samband med en proposition från 1997 om förändringar i socialtjänstlagen (*Prop. 1996/97:124 Ändring i Socialtjänstlagen*). I propositionen betonade regeringen att socialtjänsten i större utsträckning än tidigare skulle verka för att försörjningsstöd erbjöds på ett sätt som bidrar till att "den enskilde utvecklas och aktiveras de egna resurserna för att därmed klara sin egen försörjning". Bakgrunden var de problem med långvarigt försörjningsstödsberoende som kunnat konstateras i spåren av den höga arbetslösheten, framför allt bland ungdomar och personer med invandrarbakgrund.

Nya riskbilder och ökade effektivitetskrav

Den socialpolitiska idéutvecklingen och praktiken har under det senmoderna skedet skilt sig från den moderna perioden. Detta hänger också samman med hur risker och osäkerheter uppfattas samt med ett snävare budgetutrymme för

offentliga insatser. Det innebär inte att skillnader mellan länder i social-politiska system har minskat, men det finns vissa gemensamma drag i hur man uppfattar socialpolitikens nya utmaningar och uppdrag.

För det första gäller det frågan om det personliga ansvaret och en uppfattning om att socialpolitiken aldrig kan erbjuda medborgarna ett heltäckande skydd. Trots att produktionskapaciteten och välståndet i dag är mycket högre i Väst-europa och USA jämfört med årtiondena omedelbart efter andra världskriget har förväntningarna på vad socialpolitiken kan leverera skruvats ner. Det finns flera skäl till detta. På ett ideologiskt plan skulle man kunna hänvisa till den senmoderna individualismen. Den industriarbetarklass som tidigare stod i spetsen för kraven på socialpolitiska reformer och inkomstutjämning har försvagats och utgör en betydligt mindre andel av befolkningen än tidigare. Generellt sett har också utbildningsnivåerna höjts samtidigt som flertalet jobb finns inom tjänstenäringarna. Med högre levnadsstandard och högre utbildningsnivå tycks preferenserna för kollektiva trygghetslösningar minska något till förmån för enskilda lösningar.

Den aktiveringspolitiska linjen, som diskuterades tidigare, skiljer sig från politiken under det moderna skedet genom att inte betona behovet av social trygghet lika starkt. Individens eget försörjningsansvar betonas starkare. Därför följer förslag på minskad generositet i ersättningsnivåer och ersättningsperioders längd, till exempel i arbetslöshetsförsäkringen. Lägre ersättningsnivåer och kortare ersättningsperioder ska ge individen starkare drivkrafter att söka jobb och acceptera erbjudna arbetstillfällen. Avsikten är också att man tydligare ska skilja mellan bidrag och socialförsäkringar. Bidrag är definitionsmässigt skattefinansierade medan försäkringsersättningar ska uppfattas som något man åtminstone delvis kvalificerar sig för genom att betala avgifter. Socialförsäkringarna ska omfatta en högre självrisk, bli mindre skattesubventionerade och därmed mer försäkringsmässiga.

Aktuella trender på arbetsmarknaden – efter fordismen ett starkare fokus på utbildning

Från 1900-talets mitt har utbildning varit en viktig ingrediens i de analyser av den ekonomiska tillväxtens drivkrafter som möjliggjorts genom framväxten av allt mer tillförlitliga nationalräkenskaper. Beräkningar baserade på produktionsfunktioner visade att investeringar i realkapital (en ökad kapitalintensitet) enbart i mindre utsträckning förklarar den kraftiga produktionsökningen i de utvecklade industriländerna. Istället har intresset inriktats på den restpost som inte förklaras av volymförändringar i arbetskraft eller kapital, dvs. den totala faktorproduktiviteten (som den amerikanske ekonomen Moses Abramowitz (1995) betecknade som ett mått på vår okunskap om tillväxtens grundläggande drivkrafter). Förändringen av den

totala faktorproduktiviteten har förklarats med stordriftsfördelar och en allt effektivare resursanvändning, något som i båda fallen möjliggjorts genom marknadsexpansion och ökad internationell handel. Men det är förädlingen av humankapitalet som har framstått som en allt viktigare förklaring till produktivitetsökningar över tiden. Till växten och förädlingen av humankapitalet bidrar såväl forskning och utveckling som grundläggande och högre utbildning. Hit räknas också arbetsplatsförlagt lärande och insatser för att förbättra befolkningens hälsotillstånd. Utgångspunkten är att investeringar i humankapital underlättar framväxten av ny och produktivitetsbefrämjande teknik och arbetskraftens rörlighet och omställning till nya villkor på arbetsmarknaden.

Moses Abramowitz framhöll bland annat att tillväxten över tiden medför ”kostnader, konflikter och motstånd”, något som i sin tur kan ses som en förklaring till utbildningens betydelse. Utbildning bidrar inte bara till att omedelbart underlätta produktivitetsökningar i företagen genom att arbetskraften får större möjligheter att tillgodogöra sig och successivt förbättra tekniska lösningar. Utbildningen ska också bidra till att bryta ned det motstånd som följer av de förändringar som tillväxten leder till: rädslan för arbetslöshet, motståndet mot att byta arbetsuppgifter och omställningsproblem i samband med att löntagare hänvisas till jobb på helt nya yrkesfält. Arbetsmarknads- och utbildningspolitik rör sig i ett spänningsfält mellan ekonomisk politik och socialpolitik.

Förändrade arbetsorganisationer och nya kunskapskrav

Utbildningen står i nära förbindelse med förändringar i arbetslivet. Den stora förändringen i arbetslivet under senare år handlar som tidigare påtalats om upplösningen av vad som brukar kallas fordistiska produktionsstrukturer och tayloristiska arbetsledningsmetoder. I fordismens spår följde följaktligen en långtgående mekanisering av produktionen och en uppstyckning av tillverkningsprocessen längs det löpande bandet. Mycket av den arbetslivsorienterade forskningen under 1970- och 80-talen handlade om de sociala och yrkesmässiga effekterna av dessa produktions- och arbetsledningsmetoder. Teser om att förändringar i arbetsprocessen hade förvandlat den hantverkarskunnige yrkesarbetaren till ett identitetslöst bihang till maskinerna dominerade länge debatten. Men det fanns också andra uppfattningar. Studier av enskilda industriföretag i Tyskland och USA visade att utvecklingen inte var entydig. Åtskilliga industriföretag förändrade arbetsorganisationen i riktning mot bredare arbetsuppgifter och självständiga arbetslag. Ökade flexibilitetskrav och efterfrågan på mer individuellt anpassade produkter, i kombination med en successiv introduktion av ny och billigare elektronik, bidrog till att förändra arbetsmönster på ett sätt som inte stämde överens med pessimistiska förutsägelser om ett allt mera andefattigt industriarbete.

Ett annat viktigt inslag i den forskning om arbetslivets förändringar som initierades under 1970- och 80-talen handlade om betydelsen av interna arbetsmarknader. Här stod de amerikanska forskarna Peter Doeringer och Michael Piore i förgrunden. Doeringer och Piore strävade efter att presentera rationella förklaringar till att lönesättning, internutbildning, befodringsförfaranden och anställningsvillkor i stort i flertalet industriföretag (i USA och Västeuropa) hanterades på ett sätt som inte kunde förutsägas inom ramen för den dominerande ekonomiska teorin. Små löneskillnader, långsiktiga anställningskontrakt, tydliga befodringsgångar baserade på senioritetsprincipen och omfattande internutbildning var inte ett uttryck för ekonomisk irrationalitet eller ett negativt fackförningsinflytande. Både arbetsgivare och löntagare hade ett intresse av att definiera villkoren för långsiktiga anställningskontrakt. Doeringer och Piore lyfte fram tre grundläggande förklaringsfaktorer: betydelsen av företagsspecifik kompetens, behovet av personalutbildning och traditionens makt. Värdet av den företagsspecifika kompetensen berodde på att teknikutvecklingen i sig var företagsspecifik och därmed såg olika ut i olika företag, även om produktionsinriktningen ytligt sett kunde se likartad ut. Betydelsen av utbildning av arbetskraften, antingen i formaliserad personalutbildning eller i mer informell upplärning, hängde också ihop med att arbetsuppgifterna hade en företagsspecifik karaktär och förutsatte kunskaper och färdigheter som bara i mindre utsträckning erbjöds i reguljära utbildningsorganisationer. Särskilda normer utvecklades på alla arbetsplatser, och uppenbara brott mot dessa kostade i termer av effektivitet och produktion (även i frånvaro av starka fackföreningar). Stora kostnader för arbetsgivare i samband med nyanställning och upplärning i kombination med höga ingångslöner ökade intresset för långa anställningskontrakt. Löntagarna var å sin sida intresserade av trygga anställningsförhållanden och arbetsplatsanknutna förmåner för att försäkra sig mot inkomstförluster vid sjukdom och ålderdom.

Många pekade på farorna med denna arbetslivsutveckling. En kärna av arbetare skulle få goda villkor med trygga anställningsförhållanden och stimulerande arbetsuppgifter. De som inte lyckades etablera sig på en intern arbetsmarknad i det primära arbetsmarknadssegmentet, hamnade i den sekundära arbetsmarknaden och hänvisades till lågproduktiva arbetsuppgifter utan utbildningsmöjligheter och social trygghet. Man pekade bland annat på det ökade antalet låglönejobb, ofta på deltid, inom privat tjänstesektor. Ökade inkomstklyftor och förekomsten av fattigdom började uppmärksammas. Fattigdomen hade en tydlig genusprofil. Ensamförsörjande kvinnor hamnade i större utsträckning än män i atypiska och lågt betalda arbeten.

Social investeringspolitik

Många forskare betonar betydelsen av den sociala obalans som skapats genom upplösningen av det tidigare produktionsmönstret och institutionella förändringar i spåren av den tredje industriella revolutionen. Traditionell keynesiansk stabiliseringspolitik biter inte på fattigdomsfickor och kronisk

arbetslöshet. Inte heller ger trygghetssystem uppbyggda kring en norm om fast anställning, oavsett om det handlar om arbetslinjen i Sverige eller arbetsplatsanknutna system i Tyskland och USA, ett effektivt försäkrings-skydd på en mera individualiserad arbetsmarknad. Denna arbetsmarknad kännetecknas av både fler kortvariga anställningar och deltidsarbetande, framför allt bland lågutbildade, samtidigt som flera utsätts för återkommande arbetslöshetsperioder. Hög ekonomisk tillväxt är inte heller en lika självklar garanti mot arbetslöshet och låga inkomster om undersysselsättning och fattigdom i stor utsträckning bottnar i en obalans mellan arbetskraftens kvalifikationer och företagens efterfrågan, en "mismatch".

Dessa problem har bidragit till ett ökat intresse för både generell och yrkesinriktad utbildning som medel för att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten. Begrepp som "livslångt lärande" och "återkommande utbildning" är i denna mening en frukt av de sociala risker som präglar arbetsmarknaden under den senmoderna epoken och återspeglar ett försök att formulera en mer investeringsinriktad socialpolitik (Morel m.fl. 2012). Syftet är liksom tidigare att påverka förutsättningarna för inkomstfördelning och sysselsättning, men med andra medel än ökade offentliga utgifter och regleringar på arbetsmarknaden.

Referenser

- Abramovitz, Moses (1995), *Tankar om tillväxt*, Stockholm: SNS Förlag.
- Beck, Ulrich (2005), *Power in the Global Age. A New Global Political Economy*, Cambridge: Polity.
- Braverman, Harry (1985), *Arbete och monopolkapital. Arbetets degradering i det tjugonde århundradet*, Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Doeringer, Peter, B. & Michael J. Piore (1971), *Internal Labour Markets and Manpower Analysis*, Lexington, Mass.: Heath Lexington Books.
- Edebalk, Per Gunnar (1999), "Beveridgeplanen – en klassiker", i *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol. 6(2).
- Esping-Anderson, Gøsta, Duncan, Gallie, Hemerijck & John Myles (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, Anthony (1999), *Modernitet och självidentitet. Självet och samhället i den senmoderna epoken*, Göteborg: Daidalos.
- Goldin, Claudia (1994), *Labor Markets in the Twentieth Century*, NBER Working Paper Series on Historical Factors in Long Run Growth, Historical Paper No. 58.

Lundh, Christer (2010), *Spelets regler. Institutioner och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden 1850–2010*, Stockholm: SNS Förlag.

Magnusson, Lars (2004), *Den tredje industriella revolutionen – och den svenska arbetsmarknaden*, Stockholm: Prisma och Arbetslivsinstitutet.

Morel, Nathalie, Palier, Bruno & Joakim Palme (2012), "Beyond the welfare state as we knew it?", i Morel, Nathalie, Palier, Bruno & Joakim Palme (red.), *Towards a social investment state? Ideas, policies and challenges*, Bristol: The Policy Press.

Picketty, Thomas (2014), *Capital in the Twenty-first Century*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

Polanyi, Karl (2002), *Den stora omdaning. Marknadsekonomins uppgång och fall*, Lund: Arkiv.

Proposition 1996/97:124, *Ändring i Socialtjänstlagen*.

Reich, Robert B. (1994), *Arbetets marknad inför 2000-talet*, Stockholm: SNS Förlag.

SCB 2014. *Befolkningspyramiden har blivit ett torn*, <http://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Artiklar/Befolkningspyramiden-har-blivit-ett-torn/> (2015 12 09).

Sverige och den internationella migrationen under de senaste hundra åren



Eskil Wadensjö

Stockholms universitet

Jonas Olofsson har i sitt bidrag till denna skrift lämnat en översikt över den långsiktiga ekonomiska och sociala utvecklingen i Sverige. Jag ska här ge huvuddragen av den utvecklingen vad gäller den internationella migrationen och då gå lite mer än hundra år tillbaka i tiden, till tiden före första världskriget, för att sedan följa migrationshistorien fram till våra dagar.¹ Vi ska göra det genom en uppdelning i fyra perioder omfattande tjugofem års och i en tabell där det görs en uppdelning i tioårsperioder.

1912: Sverige – ett utvandringsland

År 1912 var Sverige sedan många år ett utvandringsland; detta år utvandrade 18 117 personer medan 8 296 invandrade. Dominerande mål för utvandringen var USA. Därefter viktigast var Danmark och Norge, men även norra

¹ Se Wadensjö (2012) för en tidigare genomgång av migrationshistorien.

Tyskland och Kanada var mål för många utvandrare. För dem som inte hade medel att bekosta en resa till USA var Danmark, Norge och norra Tyskland en möjlighet. I samtliga fall var det utvandring till länder som gav bättre ekonomiska möjligheter än Sverige.

De flesta som invandrade till Sverige kom från samma länder och merparten av dem var återvändande utvandrare. Under perioden 1901–1910 utvandrade 219 249 till USA, medan 44 029 invandrade från samma land. En del invandrade och utvandrade under samma decennium, men många av dem som invandrade till Sverige detta decennium hade troligen utvandrat från Sverige under tidigare decennier. För dem som flyttade till grannländerna var vistelsetiderna ofta kortare.

Endast för två länder, Finland och Ryssland, var invandringen till Sverige klart större än utvandringen från Sverige, men det var ändå ganska få personer som flyttade över gränserna mellan Sverige och dessa båda länder. Mellan 1901 och 1910 kom 6 672 från Finland och 2 553 från Ryssland, medan 3 190 flyttade till Finland och 544 till Ryssland.

Vid folkräkningen 1910 fanns 47 900 utrikesfödda i Sverige. Dominerande ursprungsländer var de nordiska grannländerna Norge (11 476), Finland (8 648) och Danmark (8 047) samt Tyskland (5 913) och USA (7 275).² De utrikesfödda utgjorde endast 0,87 procent av hela befolkningen i Sverige. Antalet Sverigefödda i utlandet var emellertid många gånger fler, totalt cirka 820 000. Sverige var ett utvandringsland.

Med undantag av Finland var antalet Sverigefödda i dessa fem länder många fler än antalet födda i dessa länder som var bosatta i Sverige. Speciellt gällde det USA. De utrikesfödda som kom till Sverige från USA var troligen i betydande omfattning barn till personer födda i Sverige som återvände till Sverige och där barnen följde med föräldrarna. Vid folkräkningen 1930 var en relativt stor andel av dem som var födda i USA 15 år eller yngre och en betydande andel av de vuxna yrkesutövarna som var födda i USA var verk-samma inom jordbruk med binäringar, vilket pekar på att de var barn till tidigare utvandrare från Sverige.

Utvandringen var en het politisk fråga i början av det förra seklet och det fanns en stark oro för att den skulle ha negativa konsekvenser för Sverige. För ett tidigt exempel på denna oro, se Leffler (1889). Han betonar att utvandringen leder till förlust av ”uppfostringskapital”, ett begrepp som närmast svarar mot vad som numera benämns humankapital. År 1912 arbetade sedan några år tillbaka Emigrationsutredningen, vilken presenterade

² SCB (1936) innehåller uppgifter om utvecklingen av antalet utrikesfödda i Sverige och antalet Sverigefödda i utlandet.

sitt slutbetänkande år 1913.³ Flera delbetänkanden hade kommit redan tidigare, bland annat ett där olika framstående vetenskapsmän gav sin syn på utvandringen.⁴ Alla utom en av dem, Knut Wicksell, var bekymrade över emigrationen och föreslog en rad åtgärder för att minska den. Knut Wicksell, som var nymalthusian, ville i stället öka emigrationen för att på så sätt minska konkurrensen om jordbruksmark så att livsmedelsproduktionen per invånare skulle öka. Wicksell hade redan tidigare intresserat sig för utvandringen. För ett tidigt inlägg, se Wicksell (1882). Den politik som Wicksell då föreslog var åtgärder som minskade nativiteten.

Den allmänna bedömningen var att emigrationen skulle fortsätta och att den var ett allvarligt problem, speciellt eftersom de som utvandrade till mycket stor del var i aktiv ålder. Emigrationsutredningen pekade på olika förklaringar till den omfattande utvandringen och därmed också på åtgärder som skulle kunna minska utvandringen. Den sena ekonomiska utvecklingen i Sverige framhölls som en faktor till den långsamma utvecklingen och en ny jordbrukspolitik och olika typer av infrastrukturinvesteringar framfördes som sätt att få en bättre ekonomisk utveckling.

Tyskland hade haft mycket omfattande utvandring, men den hade avtagit markant under det sista decenniet av 1800-talet och det första decenniet av 1900-talet. Som en orsak till den minskade utvandringen från Tyskland nämndes införandet av socialförsäkringar (bl.a. pensionsförsäkring) och sådana föreslogs också för Sveriges del för att minska utvandringen. Klasskillnader, ofrihet i olika avseenden och införandet av värnplikt framfördes också som förklaringar till emigrationen. Många unga män ville undvika värnplikten. Det var visserligen inte tillåtet att emigrera utan särskilt tillstånd för män som inte hade fullgjort sin värnplikt, och om de försökte emigrera utan tillstånd via Göteborg varifrån Amerikabåtarna utgick stoppades de. Men de emigrerade då i stället från Esbjerg i Danmark via England till USA, vilket var möjligt då det inte fanns någon spärr vid gränsen mellan Sverige och Danmark.

1937: Sverige – ett land med liten migration över gränserna

Hur såg det då ut tjugofem år senare, det vill säga 1937? Då var Sverige inte längre ett utvandringsland utan ett nettoinvandringsland, om än i liten skala med 4 170 invandrare och 2 289 utvandrare. Det var inte några nya grupper

³ Emigrationsutredningen, 1913.

⁴ Emigrationsutredningen, 1910. De sju vetenskapsmän som besvarade enkäten var Pontus Fahlbeck, Isidor Flodström, Rudolf Kjellén, Adrian Molin, Gustaf Steffen, Nils Stjernberg och Knut Wicksell. Se Wadensjö, 2008, för en genomgång av de olika rekommendationerna.

som kom till Sverige, utan klart flest kom från USA. Därefter följde Tyskland och de nordiska grannländerna. De som kom var framför allt återvändande tidigare utvandrare, men en mindre grupp var flyktingar från i första hand Tyskland. Sverige förde dock en mycket restriktiv flyktingpolitik under 1930-talet.

Vid folkräkningen 1930, som var den närmast före 1937, var 61 657 utrikesfödda, vilket motsvarade 1 procent av befolkningen. Liksom tjugo år tidigare var de viktigaste födelseländerna Norge (14 731), Finland (9 746), Danmark (8 726), Tyskland (8 566) och USA (8 852). Det stora flertalet var svenska medborgare. Precis som 1910 var, med undantag av Finland, fler Sverige-födda bosatta i dessa länder än antalet bosatta i Sverige som var födda i dessa länder. Totalt var antalet Sverige-födda bosatta i utlandet 1930 ungefär 730 000, merparten av dem i USA.⁵

Vad var det som hände mellan 1912 och 1937 som kan förklara denna utveckling? Det finns några viktiga händelser. Första världskriget bröt ut 1914 och under krigsåren blev den internationella migrationen betydligt mindre än tidigare. Efter kriget återupptogs emigrationen till USA och nådde en ny topp 1923. USA beslutade emellertid vid två tillfällen om lagändringar som innebar en mer restriktiv invandringspolitik – den 1 juli 1921 och den 1 juli 1924.⁶ Den 1 juli 1921 blev kvoten för svenska medborgare 20 042 om året, och från den 1 juli 1924 blev den 9 561 om året, vilket dock var den fjärde största kvoten. Många flyttade till USA 1923, det vill säga året före skärpningen av invandringslagstiftningen 1924.

Utvandringen från Sverige var fortfarande klart större än invandringen under hela 1920-talet fram till och med 1929, men sedan föll utvandringen dramatiskt. Depressionen gjorde att få valde att eller kunde utvandra medan invandringen, främst återutvandringen till Sverige, fortsatte. Sverige var mindre drabbat av depressionen än många andra länder och den svenska ekonomiska utvecklingen hade varit relativt god under 25-årsperioden.

År 1912 kunde man inte förutse de händelser som framför allt förändrade migrationsströmmarna under kvartssekket: första världskriget, USAs förändrade invandringspolitik och den stora depressionen. Det är svårt att förutse ekonomiska svängningar som depressioner och än svårare att förutsäga krigsutbrott och politikförändringar, inte minst politiska händelser i andra länder.

⁵ Se SCB (1936) för mer information om antalet Sverige-födda bosatta i utlandet. För de länder som inte hade folkräkningar med uppgift om befolkningens fördelning på födelseländer gjordes beräkningar grundade på uppgifter om invandring och utvandring samt mortalitetsantaganden.

⁶ Gerber (2011) ger en översikt av utvecklingen av USAs invandringspolitik medan SOU 1928:8 redogör för dess konsekvenser för den svenska utvandringen.

1962: Sverige – en del av den gemensamma nordiska arbetsmarknaden

År 1937 var Sverige ett land med obetydlig migration över gränserna. Merparten av migranterna var dels återvändande utvandrare från USA, dels personer som flyttade mellan de nordiska grannländerna. Även om depressionen var på väg att ta slut tydde lite på en ny omfattande utvandring till icke-europeiska länder eller på en mer omfattande migration inom Europa. Åtgärder hade visserligen vidtagits för att underlätta migrationen inom Norden,⁷ men det fanns ingen anledning att tro att dessa åtgärder skulle leda till en mycket omfattande arbetskraftsrörlighet. Befolkningskommissionen gjorde 1938 en prognos för den framtida befolkningsutvecklingen. I den antogs att invandringen och utvandringen skulle ta ut varandra, det vill säga att nettoinvandringen skulle vara nära noll.⁸

Hur såg det då ut 25 år senare, det vill säga 1962? Sverige var då ett invandringsland i betydande skala med 25 084 invandrare och 14 928 utvandrare detta år. Det klart viktigaste ursprungslandet var Finland, men många kom också från Danmark, Norge och Tyskland. Liksom under 1920-talet var utvandringen till USA betydande precis som återutvandringen därifrån; under 1950-talet flyttade 22 685 från Sverige till USA medan 14 201 flyttade från USA till Sverige. Den nordiska arbetsmarknaden var väl etablerad med Sverige som dominerade inflyttningsland. Det fanns också en början till arbetskraftsinvandring från länder vid Medelhavet, men denna var fortfarande av liten omfattning.

Sverige blev alltså ett invandringsland mellan 1937 och 1962, men vad kan förklara denna utveckling? Andra världskriget bröt ut i september 1939, vilket ledde till mycket stora flyktingströmmar till Sverige, framför allt från Norge, Danmark och Finland, men också från länder som Estland och Lettland, se Olsson (1995). Mycket av denna migration registrerades inte i befolkningsstatistiken eller först med en fördröjning; det senare gäller bland annat flyktingarna från Estland. Merparten av flyktingarna från de nordiska grannländerna flyttade tillbaka till sina hemländer efter krigsslutet. De flesta av flyktingarna från Estland stannade kvar i Sverige medan merparten från Lettland flyttade vidare till USA. Under 1950-talet kom också en större grupp flyktingar från Ungern och det gjordes olika överföringar från flyktingläger i Europa till Sverige, vilka organiserades av Arbetsmarknadsstyrelsen och dess föregångare Arbetsmarknadskommissionen.

Till skillnad från i flertalet andra europeiska länder var industrin i Sverige intakt efter andra världskriget och efterfrågan på dess produkter var stor.

⁷ Se Boguslaw, 2012, för utvecklingen av reglerna under mellankrigstiden.

⁸ SOU 1938:24.

Industrins efterfrågan på arbetskraft ökade därför mycket kraftigt. En del av den ökade arbetskraftsefterfrågan täcktes av rörlighet från jordbruket till industrin, men annat täcktes genom arbetskraftsinvandring. Sverige hade avskaffat kravet på arbetstillstånd för medborgare från de andra nordiska länderna redan den 1 oktober 1943 och visumkravet för medborgare i Danmark, Island och Norge avskaffades efter krigsslutet 1945; för finländska medborgare avskaffades visumtvånget 1949. Den nordiska arbetsmarknaden hade således etablerats från svensk sida redan före att den formellt etablerades 1954. Sverige träffade också avtal om arbetskraftsöverföring med flera europeiska länder under 1940-talet.

År 1962 var Sverige en del av den gemensamma nordiska arbetsmarknaden. Det förekom även annan arbetskraftsinvandring än den från de nordiska grannländerna men den var inte särskilt omfattande. Flyktingarna var inte heller särskilt många. De största grupperna av flyktingar som var bosatta i Sverige hade kommit från Estland under 1940-talet och Ungern under 1950-talet, och ett mindre antal flyktingar hade också kommit från andra länder i Östeuropa.

1987: flykting- och anhöriginvandring till Sverige

Få flyktingar kom till Sverige i början av 1960-talet och en rimlig bedömning var att det skulle förbli så. Sverige skulle alltså främst ha en invandring från andra nordiska länder. Men så blev det emellertid inte. Perioden mellan 1962 och 1987 kännetecknades av flera stora förändringar av migrationens storlek och sammansättning. Fram till början av 1970-talet ökade arbetskraftsinvandringen kraftigt dels från Finland, dels från länder i Medelhavsområdet, till exempel Grekland, Italien, Jugoslavien och Turkiet. Under andra hälften av 1960-talet växte sig emellertid en kritik mot arbetskraftsinvandringen allt starkare, bl.a. från fackligt håll, och i slutet av 1960-talet infördes gradvis allt mer restriktiva regler för utomnordisk arbetskraftsinvandring.

Invandringen från Finland ökade då i stället på nytt och nådde en topp 1970. Migrationsströmmen från Finland till Sverige minskade dock markant i början av 1970-talet, främst till följd av en lågkonjunktur i Sverige men också på grund av att vissa hinder infördes för invandringen från Finland. På längre sikt var dock utjämningen av inkomstnivåerna mellan de båda nordiska länderna den viktigaste faktorn bakom den lägre invandringen från Finland.⁹

⁹ Se Pedersen m.fl. (2008).

Andra former av invandring ökade i stället¹⁰ och det kom nya och större flyktingströmmar från andra delar av världen – från Polen och Tjeckoslovakien under slutet av 1960-talet och från Chile under 1970-talet till följd av den politiska utvecklingen i dessa länder. Under 1980-talet kom flyktingar från bland annat Iran, Irak och Libanon.

En annan form av invandring som ökade markant var anhöriginvandringen med anknytning till tidigare ankomna arbetskraftsinvandrare eller flyktingar. Det fanns även anknytningsfall till personer som var födda och uppvuxna i Sverige, så kallad äktenskapsmigration. Totalt sett ökade migrationen och invandringen uppgick till 42 666 personer och utvandringen till 20 673 personer 1987.

Det var svårt eller omöjligt att 1962 förutse de förändringar som skulle inträffa de följande 25 åren i form av först en starkt ökad arbetskraftsinvandring från ett vidare område än tidigare, sedan till ett stopp för denna invandring och därefter en mycket omfattande flykting- och anhöriginvandring. Flyktinginvandringen var en följd av politiska händelser i bland annat Polen, Tjeckoslovakien, Chile, Iran, Irak och Libanon. Händelser som dessa gick inte att förutse i Sverige 1962.

2016: en mycket omfattande flyktinginvandring och en betydande arbetskraftsinvandring

År 1987 bestod invandringen till Sverige främst av flyktinginvandring och anhöriga till tidigare arbetskrafts- och flyktinginvandrare. Det fanns fortfarande viss arbetskraftsmigration mellan de nordiska länderna men nivån var lägre än tidigare och Norge hade blivit väl så viktigt som Sverige som invandringsland. Det fanns hela tiden en viss migration av olika typer av specialister till Sverige från länder utanför Norden men den var antalsmässigt liten. En rimlig bedömning var att detta migrationsmönster skulle bestå. Men så blev inte fallet.

Hur utvecklades då migrationen mellan 1987 och 2016 och vad påverkade denna utveckling? Även under denna period är såväl politiska som ekonomiska händelser viktiga delar av förklaringen till utvecklingen. År 1989 föll Berlinmuren som hade delat Tyskland, och stora politiska förändringar följde i såväl Tyskland som Central- och Östeuropa. Jugoslavien delades upp i självständiga stater baserade på de tidigare delrepublikerna och inbördeskrig följde. Många flyktingar kom till Sverige från Bosnien-Hercegovina och Kosovo men också från andra delar av före detta Jugoslavien. Krig och inbördeskrig i andra delar av världen ledde också till flyktingströmmar till Sverige. Utvecklingen i Afghanistan och Irak kan ses som följd av USAs

¹⁰ För övergången från arbetskrafts- till flyktinginvandring, se Lundh & Ohlsson (1994).

politik efter den 11 september 2001. Händelser i samband med den arabiska våren 2011 ledde till betydande flyktingströmmar till Europa. De gick i liten utsträckning till Sverige under 2011 men under 2012 ökade flyktinginvandringen från Syrien till Sverige och denna ökning har fortsatt fram tills nu. Många flyktingar kommer också från andra länder i Asien som Afghanistan och Irak samt från länder på Afrikas horn (Eritrea, Etiopien och Somalia).

Det som också kännetecknar denna period är en utvidgning av den gemensamma arbetsmarknaden. En viktig händelse är Sveriges medlemskap i EU 1995 och medlemskapet i EU/EES gemensamma arbetsmarknad 1994. Utvidgningen av den gemensamma arbetsmarknaden har bland annat lett till ökad invandring till Sverige från Västeuropa, bland annat från Nederländerna, Storbritannien och Tyskland.

Än viktigare vad gäller arbetskraftsinvandring var utvidgningen av EU med tio nya medlemmar från den 1 maj 2004 (Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern), två nya medlemmar (Bulgarien och Rumänien) från den 1 januari 2007 och en ny medlem, Kroatien, från den 1 juli 2013.¹¹ Det ledde till en omfattande migration från framför allt Polen. Relativt många har också kommit från de baltiska länderna och Ungern och sedan 2007 från Bulgarien och Rumänien. Bland utrikesfödda bosatta i Sverige är Polen det tredje vanligaste födelselandet. Bland utrikesfödda i Sverige är det endast Finland och Irak som är vanligare födelseland.

Sverige öppnade också för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES från och med den 15 december 2008. Se Calleman och Herzfeld Olsson (2015) för ett omfattande volym med ett antal artiklar om denna migration. Kortfattat innebär de nya reglerna att den som får ett arbetserbjudande som följer eller motsvarar kollektivavtal får arbetstillstånd i Sverige. Det har bland annat lett till ökad invandring av specialister från främst Indien men också från Kina. Denna migration hade troligen varit än mer omfattande om inte liberaliseringen hade sammanfallit med den ekonomiska krisen som för Sveriges del ledde till en omfattande arbetslöshet 2009. Det har dessutom kommit säsongsarbetare inom jordbruket och inte så få till yrken som inte kräver specifika yrkeskunskaper och som är relativt lågavlönade.

Den ekonomiska krisen från 2008 och framåt har dämpat efterfrågan på arbetskraft i Sverige och därmed migrationen hit, men den har å andra sidan lett till att något fler söker sig hit från de mest drabbade länderna i Sydeuropa. Omfattningen kan bli större på lite längre sikt om skillnaderna i det ekonomiska läget mellan syd och nord i Europa kvarstår.

¹¹ Se Doyle m.fl. (2006) och Gerdes & Wadensjö (2008).

Låt oss gå tillbaka till 1987. Det var detta år knappast möjligt att förutse murens fall och vad som skulle hända därefter, bland annat i form av inbördeskrig och krig i Europa för första gången sedan andra världskriget. Det var inte heller givet att Sverige skulle gå med i EU och absolut inte att EU skulle få många nya medlemsländer i Central- och Östeuropa. Liberaliseringen av den svenska lagstiftningen vad gäller arbetskraftsmigration var inte heller lätt att förutse. Inte heller var det möjligt att förutse kriserna i början av 1990-talet och 2008.

Det var heller inte möjligt att förutse de händelser som har präglat de senaste båda decenniernas utveckling i Afghanistan, Mellanöstern och Afrikas horn och de mycket omfattande flyktingströmmarna från länder där.

Tabell 1 Invandringspåverkande faktorer och invandring till Sverige under perioden 1912–2016

Tio perioder	Invandringspåverkande faktorer	Invandring
1912–1922	Första världskriget	Minskad internationell migration, viss återhämtning efter kriget
1922–1932	Mer restriktiv invandringspolitik i USA, depressionen	Sverige blir ett nettoinvandringsland från 1930
1932–1942	Andra världskriget	Flyktingströmmar från främst grannländerna till Sverige
1942–1952	Högkonjunktur i Sverige efter kriget	Arbetskraftsinvandring till Sverige
1952–1962	Bildandet av den nordiska arbetsmarknaden 1954, fortsatt stark arbetskraftsefterfrågan i Sverige	Arbetskraftsinvandring till Sverige från främst de nordiska grannländerna
1962–1972	Fortsatt stark arbetskraftsefterfrågan, mer restriktiv politik vad gäller arbetskraftsinvandring	Under större delen av perioden ökande arbetskraftsinvandring, därefter en nedgång
1972–1982	Politiska händelser i Chile och andra länder	Flyktinginvandring och en del arbetskraftsmigration inom Norden
1982–1992	Berlinmurens fall, lågkonjunktur i Sverige, politiska händelser i och utanför Europa	Flyktingströmmar till Sverige
1992–2002	Inbördeskrig i före detta Jugoslavien, Sverige blir medlem i den gemensamma arbetsmarknaden i EU/EES	Stora flyktingströmmar, viss ökning av arbetskraftsmigrationen inom EU15
2002–2016	Expansion av EU, liberalisering av arbetskraftsinvandringen, ekonomisk kris, krig och konflikter i länder utanför Europa	Ökad arbetskraftsmigration från de nya EU-länderna och, kraftigt ökade flyktingströmmar

Ett århundrade av internationell migration

Vi ska nu se lite närmare på de bedömningar av framtida invandring och utvandring som tidigare gjorts i Sverige och se hur väl de har lyckats. Ett genomgående drag är att de är starkt präglade av sin tid och att de i mycket förutspår att migrationen i stort sett kommer att vara densamma i fortsättningen som vid tidpunkten när prognosen görs. Det leder regelbundet till prognoser som inte slår in, eftersom invandringen och utvandringen varierar starkt över tiden på ett sätt som de som gör prognoserna inte förutser och som man knappast heller kan förvänta sig att de ska kunna göra.

Emigrationsutredningen bedömde 1913 att Sverige fortsatt skulle vara ett utvandringsland och den bedömningen kvarstod fram till 1930-talet om än utvandringen antogs vara mindre på grund av den förändrade lagstiftningen i USA.¹² Under 1930-talet ändrades bedömningen till att Sverige varken skulle ha en omfattande utvandring eller en omfattande invandring; nettoinvandringen skulle ligga nära noll.¹³

Under efterkrigstiden gjordes prognoser eller antaganden om invandringen inom långtidsutredningarna. De utgick regelmässigt från att (netto)-invandringen skulle fortsätta på samma nivå som när prognosen gjordes.

SCB har gjort invandringsprognoser sedan slutet av 1960-talet. SCB (2012) jämför några av sina tidigare prognoser, de med startåren 1973, 1986, 1991, 2003. Ett genomgående drag är att samtliga dessa tidigare prognoser är starkt präglade av hur migrationen var när prognosen gjordes. I de tidigare prognoserna antas invandringen ha en given nivå som nära svarar mot läget under prognosåret; dock ligger prognosen i regel något under invandringen just detta år. Vad gäller utvandringen uppvisar de tre första prognoserna samma mönster medan prognosen 2003 pekar på en ökande utvandring.

Det är lika svårt nu som tidigare att göra prognoser över den framtida migrationen. Den beror på vad som händer med Sveriges politik på området och också med politiken i andra länder i Europa. Den beror också på hur du nuvarande konflikterna utvecklas och om det uppstår nu oroshärdar och flyktingströmmar från andra länder.

¹² SOU 1928:8.

¹³ SOU 1938:24.

Referenser

Boguslaw, Julia (2012). *Svensk Invandringspolitik under 500 år*. Lund: Studentlitteratur.

Calleman, Catharina och Herzfeld Olsson, Petra (red.) (2015), *Arbetskraft från hela världen. Hur blev det med 2008 års reform?* DELMI Rapport 2015:9.

Doyle, Nicola, Hughes, Gerry & Wadensjö, Eskil (2006). *Freedom of Movement for Workers from Central and Eastern Europe. Experiences in Ireland and Sweden*. Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS) 2006:5.

Emigrationsutredningen (1910). *Uttalanden af svenska vetenskapsmän*. Bilaga XVIII, Stockholm: P. A. Norstedt & Söner.

Emigrationsutredningen (1913). *Betänkande i utvandringsfrågan och därmed sammanhängande spörsmål* afgifvet af Gustav Sundbärg. Stockholm: P. A. Norstedt & Söner.

Gerber, David A. (2011). *American Immigration. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Gerdes, Christer & Wadensjö, Eskil (2008). *Immigrants from the New EU Member States and the Swedish Welfare State*. Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS) 2008:9.

Leffler, Johan (1889). Om utvandringen. Föredrag vid Nationalekonomiska föreningens sammanträde den 28 mars 1889.

Lundh, Christer & Ohlsson, Rolf (1994). *Från arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring*, Stockholm: SNS Förlag.

Olsson, Lars (2005), *På tröskeln till folkhemmet*, Lund: Förlaget Morgonrodnad

Pedersen, Peder J., Røed, Marianne & Wadensjö, Eskil (2008). *The Common Nordic Labor Market at 50*, TemaNord 2008:506.

SCB (1936). *Folkräkningen den 31 december 1930, IV. Utrikes födda. Utländska undersåtar. Lyten. Arbetsoförmåga*. Stockholm: P. A. Norstedt & Söner.

SCB (2012). *Sveriges framtida befolkning 2012–2060*, Demografiska rapporter 2012:2. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

SOU 1928:8. *Betänkande med förslag till vissa åtgärder beträffande emigrationen*. Stockholm: Nordiska Bokhandeln.

SOU 1938:24. *Betänkande med vissa demografiska utredningar avgivet av Befolkningsskommissionen*. Stockholm: Isaac Marcus Boktryckeriaktiebolag.

Wadensjö, Eskil (2008). De svenska ekonomerna och utvandringen till Amerika. I *Främlingskap och tolkning: vänbok till Charles Westin*. Stockholm: Stockholms universitets förlag.

Wadensjö, Eskil (2012), *Framtidens migration*, Rapport 5 till Framtidskommissionen, Stockholm: Framtidskommissionen.

Wicksell, Knut (1882). *Om utvandringen dess betydelse och orsaker*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.

Etableringsreformens första år¹



Marianne Sundström

Stockholms universitet

Inledning

Sverige har under de senaste decennierna tagit emot ett växande antal asylsökande och räknat per invånare är Sverige det land i Europa som har tagit emot flest flyktingar. Vi har dock inte gjort lika bra ifrån oss när det gäller integrationen, så hade t.ex. de flyktingar som kom 1997–1999 ännu tolv år senare ungefär 25 procentenheter lägre sysselsättningsnivå än infödda med samma kön och ålder (SCB 2014). I syfte att påskynda integrationen av nyanlända flyktingar genomförde den förra regeringen den s.k. etableringsreformen som innebär att staten genom Arbetsförmedlingen (AF) övertog ansvaret för de nyanländas integration från kommunerna. I samband med reformen gav regeringen SOFI i uppdrag att utvärdera reformen såväl ett år som två år efter genomförandet. Den studie som presenteras här är således en utvärdering av etableringsreformens första år, dess effekter på de nyanländas sysselsättning och löneinkomst ett-två år efter att de fick uppehållstillstånd.

¹ Presentationen grundas på en forskningsrapport av Pernilla Andersson Joona, Alma W. Lanninger och Marianne Sundström, "Improving the integration of refugees: An early evaluation of a Swedish Reform." *Discussion Papers No. 9496*, IZA, Bonn, 2015. Rapporten kan laddas ner från www.iza.org.

Vi har jämfört utfallen för dem som deltog i etableringsåtgärder under reformens första år med utfallen för dem som fick uppehållstillstånd under de elva månader som föregick reformen och deltog i de kommunala introduktionsprogrammen. Innan vi går in på data och metod, låt mig kort presentera reformen, dess bakgrund och problem.

Etableringsreformens innebörd

Syftet med reformen var att förändra introduktionssystemet för nyanlända flyktingar och deras anhöriga för att underlätta deras etablering i samhälls- och arbetslivet (SFS 2010:197). Målgruppen utgörs av nyanlända i åldrarna 20–64 år som beviljats uppehållstillstånd av flyktingskäl eller bedömts vara skyddsbehövande.² Även de som beviljats uppehållstillstånd som anhöriga till en flykting omfattas, om de har anlänt högst två år efter flyktingen. Dock omfattas inte de som arbetar heltid, studerar på gymnasieskolan eller har så dålig hälsa att deras arbetsförmåga understiger 25 procent av heltid.

Reformen innebar att alla nyanlända i målgruppen fr.o.m. den 1 december 2010 skulle registrera sig hos AF, som ska genomföra *etableringssamtal* för att klarlägga de registrerades erfarenheter och meriter. Detta ligger sedan till grund för den *etableringsplan* som AF ska upprätta inom två månader efter att uppehållstillstånd beviljats. Planen ska sträcka sig över högst två år och åtminstone omfatta samhällsorientering, svenska för invandrare (SFI) och olika arbetsförberedande insatser. Ansvar för att anordna SFI och samhällsorientering vilar på kommunen, medan övriga aktiviteter i planen utförs i AF:s regi eller av andra aktörer. AF har också ansvar för att ordna boende om det behövs. De som har fått en plan har rätt att välja en *etableringslots* bland en rad privata aktörer. Lotsarna arbetar på uppdrag av AF och ska bistå med coachning, råd och kontakter. De som har fått en plan och deltar i etableringsaktiviteter har rätt till *etableringsersättning* och i vissa fall etableringstillägg och bostadersättning. Till skillnad från det kommunala introduktionsprogrammen är ersättningen individuell och lika i hela landet. De som arbetar parallellt med att de följer en plan får normalt behålla ersättningen. Den betalas under hela perioden med plan eller tills de förvärvsarbetat på heltid i minst sex månader eller påbörjat en högskoleutbildning.

Det tidigare introduktionssystemet

Enligt de tidigare reglerna skulle de som fått uppehållstillstånd av flyktingskäl, som skyddsbehövande eller som anhörig till någon i dessa grupper (om

² Även nyanlända som har fyllt 18 år men inte 20 år och inte har föräldrar i Sverige omfattas av reformen. De ingår dock inte i vår studie som fokuserar på personer i förvärvsarbetande åldrar.

de anlänt inom två år) erbjudas en plats i ett introduktionsprogram i bosättningskommunen. Kommunen fick ersättning från Migrationsverket för programdeltagandet under högst 24 månader. För att kommunen skulle ha rätt till ersättning skulle programmet innehålla introduktion i samhällslivet enligt en skriftlig introduktionsplan utarbetad i samråd med individen. För personer i arbetsför ålder skulle samråd med den lokala arbetsförmedlingen ske, och för dem som fyllt 16 år skulle den innehålla SFI, praktik så långt som möjligt och samhällsorientering. Deltagarna erhöll introduktionsersättning och/eller försörjningsstöd som var baserat på hushållets inkomst. Kommunerna valde själva vilken typ av ersättning de betalade, om den skulle överstiga biståndsnormen eller inte, och om hela eller delar av ersättningen fick behållas när deltagarna hade andra inkomster. Ersättningen till de nyanlända varierade således. Även kvaliteten i flyktingmottagande och introduktionsinsatserna, liksom dessas utförande och resultat varierade mycket mellan olika kommuner (Integrationsverket 2007), vilket är en del av bakgrunden till reformen.

Tidigare studier och erfarenheter

Reformens utformning har även påverkats av resultat från tidigare studier och erfarenheter från andra nordiska länder. En viktig studie är Andersson Joona och Nekby (2012) som utvärderade ett försök vid ett antal AF-kontor 2006 där handläggare fick färre ärenden och mer tid för vägledning av de nyanlända. De fann att de som lottats till försöket hade omkring fem procentenheter högre sannolikhet än de i jämförelsegruppen att ha ett osubventionerat arbete efter försöket. Detta gällde dock endast för männen, för kvinnor var det ingen skillnad mellan grupperna. En annan studie som har haft betydelse genomfördes av Liljeberg och Sibbmark (2011) vilka utvärderade en försöksverksamhet med etableringssamtal som bedrevs på ett stort antal orter i samarbete mellan AF och Migrationsverket. Resultaten visar att nyanlända som deltog i försöket fortare kom i kontakt med AF och med i arbetsmarknadspolitiska program än jämförbara nyanlända som inte hade sådana samtal. Vidare har reformen sannolikt influerats av erfarenheter och studier från främst Danmark där regeringen utövar mer styrning av integrationsprogrammen och inslaget av frivillighet är mindre (Korpi, Bäckman och Minas 2015, Regeringen 2009/10).

Reformens genomförande

AF:s uppföljningar visar att det i många kommuner tog mer än två månader från beviljat uppehållstillstånd tills de nyanlända fick en etableringsplan. Det gällde särskilt kommuner med liten erfarenhet av flyktingmottagande (Arbetsförmedlingen 2013). Ett annat problem var att de nyanlända hade svårigheter med sin försörjning p.g.a. glapp mellan utbetalning av Migrat-

ionsverkets dagsersättning, vilken betalas ut i förskott, och etablerings-ersättningen som betalas ut i efterskott. Tiden det tar att få personnummer från Skatteverket har också inverkat liksom Försäkringskassans handläggningstider för förmåner som t.ex. barnbidrag. Ett tredje problem har varit att fysisk eller psykisk ohälsa försvårat för mellan en tredjedel och hälften av de nyanlända att följa sin plan och delta i insatser (Riksrevisionen 2014a). För det fjärde har det rått brist på bostäder för nyanlända i många kommuner. Ungefär 60 procent av kommunerna uppgav att sådan brist är ett hinder för bosättning av anvisade nyanlända (Länsstyrelserna 2013).

De nyanländas problem med hälsa, försörjning och boende har medfört att reformen inte har fungerat som avsett. Riksrevisionens aktstudie (2014a) visar att kontakterna mellan arbetsförmedlare och etableringsdeltagare till stor del har handlat om personlig ekonomi och frånvarorapportering. Statskontoret (2012) bedömer även att aktiviteterna i etableringsplanen inte varit tillräckligt väl anpassade till deltagarnas förutsättningar och behov. Mycket kritik har även framförts mot lotssystemet. Riksrevisionens (2014b) granskning visar t.ex. på stora brister: lotsverksamheten har varit mer inriktad på socialt stöd än på arbetsmarknadsåtgärder.³ För oss har det varit viktigt ha detta i åtanke då vi studerat effekterna av reformen. Dock kan reformen, även om den inte fungerat som avsett, ändå ha haft mer gynnsamma effekter än det tidigare systemet, vilket också hade brister.

Data och metod

Vi har använt ett utdrag ur SCB:s databas STATIV vilket innehåller uppgifter om alla utrikes födda som invandrade till Sverige 2009–2011. För vårt projekt har utdraget kompletterats med uppgifter från AF. Alla uppgifter är avidentifierade. Vi har exkluderat dem som inte tillhör målgruppen för reformen, dvs. de under 20 år eller över 64 år och som beviljats uppehållstillstånd av andra än flyktingliknande skäl eller som anhörig till flykting. För att utvärdera reformen behöver vi en jämförelsegrupp. Vi jämför dem som fick uppehållstillstånd fr.o.m. den 1 december 2010 o m den 31 december 2011 och deltog i etableringsåtgärder, 5 300 personer – *undersökningsgruppen* – med en *jämförelsegrupp* bestående av dem som fick uppehållstillstånd under de elva månader som föregick reformen, dvs. från den 1 januari till 30 november 2010, och deltog i kommunala introduktionsprogram, 6 597 personer. Utfallen, sysselsättning och löneinkomst, mäts 2012 för undersökningsgruppen och 2011 för jämförelsegruppen. För att ta hänsyn till skillnader i gruppernas sammansättning inkluderar vi variabler som ålder, kön, födelseland, utbildningsnivå och flyktingkategori i analysen. Dessutom beaktar vi att de anlände vid olika tidpunkter genom att kontrollera

³ Systemet med etableringslotsar avskaffades i februari 2015 d v s efter den period vi studerar. Arbetsförmedlingen avser att ersätta dem med egen personal.

för kvartal då de fick uppehållstillstånd och antal dagar de varit folkbokförda, vilket är väsentligt dels därför att vistelsetiden kan väntas påverka utfallen, dels därför att utfallen mäts olika år. Eftersom arbetsmarknadsläget kan variera inte bara över åren utan även geografiskt kontrollerar vi även för län i vilket mottagningskommunen är belägen.

Den modell vi har använt för den statistiska analysen kan skrivas:

$$Y_{it} = a_0 + b \text{REFORM}_i + c'X + \varepsilon_i$$

där Y_{it} är sysselsättning respektive löneinkomst för individ i , t är lika med 2012 om individen ingår i *undersökningsgruppen* och 2011 om individen ingår i *jämförelsegruppen*. *REFORM* är lika med 1 om individen ingår i *undersökningsgruppen* och lika med 0 om hon/han ingår i *jämförelsegruppen*. $c'X$ är en vektor med kontrollvariabler och ε är en slumpterm.

Variabler

I Tabell 1 nedan presenterar vi medelvärden och frekvenser för våra bakgrundsvariabler. Vi ser att sammansättningen av de två grupperna är likartad för alla variabler utom vad gäller födelseland och utbildningsnivå. I båda grupperna är andelen med låg utbildning stor men jämförelsegruppen har en högre andel med okänd utbildning, medan undersökningsgruppen har en högre andel med mindre än nio års utbildning. Detta beror på att undersökningsgruppen kunnat redovisa sin utbildning i etableringssamtalet och att informationen från AF finns i datamängden. När det gäller födelseland är skillnaderna stora; i jämförelsegruppen kommer mer än hälften från Somalia medan andelarna från Afghanistan, Eritrea och Irak är större i undersökningsgruppen. Att undersökningsgruppen varit mottagen fler månader och folkbokförd fler dagar är väntat eftersom vi följer den under längre tid.

Som nämnts mäts utfallen i termer av sysselsättning och löneinkomst. Vi definierar de personer som sysselsatta som var sysselsatta i november 2012 respektive 2011 enligt SCB eller fick kontrolluppgift från arbetsgivare respektive år. Vi har ingen uppgift om det var ett reguljärt eller subventionerat arbete och heller inte om hur mycket individen har arbetat. Löneinkomst är summa kontant bruttolön under året enligt kontrolluppgifter. Inkomsten 2011 har räknats om till 2012 års prisnivå. I Tabell 2 nedan redovisas medelvärden för de i våra grupper som haft uppehållstillstånd mer än tre kvartal under 2011 respektive 2010.

Vi ser att andelen som har varit sysselsatta någon gång under året efter att de fick uppehållstillstånd är densamma i båda grupperna. Andelen som har haft någon löneinkomst återspeglar givetvis andelen sysselsatta. Medianlöneinkomsten är låg men likartad i båda grupperna. Det blir intressant att se om likheten i utfall mellan de två grupperna kvarstår efter att vi tagit hänsyn till skillnader i bakgrundsegenskaper i den multivariata analysen, vilken vi nu går vidare till.

Tabell 1 Medelvärden och frekvenser för kontrollvariablerna för undersöknings- och jämförelsegrupperna. Båda könen. Procent

Varier	Undersökningsgruppen	Jämförelsegruppen
Kvinnor	47,9	48,6
Födelseår		
1944–1953	3,6	3,8
1954–1963	9,9	8,5
1964–1973	18,5	18,6
1974–1983	32,5	35,0
1984–1992	35,6	34,1
Flyktningkategori		
Kvotflyktning	15,5	11,6
Anläggningsboende	31,0	33,5
Eget boende	43,6	45,0
Anknytningar	9,9	10,0
Utbildning		
Förgymnasial under 9 år	41,2	30,1
Förgymnasial 9 år	9,6	6,4
Gymnasial	20,1	13,9
Eftergymnasial	22,0	16,5
Okänd	7,2	33,1
Födelseland		
Afghanistan	8,7	4,1
Eritrea	13,8	7,6
Europa	2,5	2,7
Irak	19,0	14,1
Iran	7,0	4,4
Somalia	28,7	53,6
Övriga Afrika	8,9	5,3
Övriga Asien	4,8	3,8
Övriga Mellanöstern	6,0	3,8
Övriga världen	0,6	0,6
Län		
Stockholm	17,3	15,7
Västra Götaland	15,7	18,0
Skåne, Halland, Blekinge	14,0	9,5
Uppsala, Gävleborg, Västmanland	10,5	13,9
Södermanland, Östergötland	11,6	9,6
Örebro, Värmland, Dalarna	9,7	12,0
Jönköping, Kronoberg, Kalmar, Gotland	8,4	11,2
Västernorrland, Jämtland m fl	13,0	10,0
Folkbokförd, antal dagar	248,2	238,7
Mottagen, antal månader	6,9	5,6
Observationer	5 300	6 597

Tabell 2 Medelvärden och frekvenser för utfallsvariablerna för de i undersöknings- och jämförelsegruppen med uppehållstillstånd mer än tre kvartal 2011/2010. Båda könen

	Undersökningsgruppen 2012	Jämförelsegruppen 2011
Andel sysselsatta, %	26,9	26,0
Andel med löneinkomst, %	26,7	25,9
Löneinkomst SEK 100-tal, median ^b	594,0	629,2

Resultat

Vi börjar med att redovisa resultaten för sysselsättning i Tabell 3 i vilken vi endast presenterar koefficienter för *reform* och för *kvinnor* samt markerar de övriga variabler som ingår i modellen med X. (För tabeller med alla koefficienter och standardavvikelser, se Andersson Joona m.fl. 2015). Vi ser att reformen tycks ha en positiv och statistiskt signifikant effekt på sannolikheten att vara sysselsatt i modell (1) då vi endast kontrollerar för kön och födelseår, men att effekten inte är längre statistiskt signifikant efter att födelseland inkluderats i modell (2). När vi lägger till utbildningsnivå i modell (3) blir koefficienten dock negativ och signifikant. Den är oförändrad när vi kontrollerar för flyktingkategori, antal dagar folkbokförd och mottagningskvartal i modell (6), och även när vi i modell (7) inkluderar län där mottagningskommunen ligger. Denna modell är dock inte komplett; vi måste också beakta att variablerna kan ha olika verkan för undersöknings- och jämförelsegrupperna, dvs. det kan finnas interaktionseffekter mellan reformen och någon variabel. Vi testade detta och fann att bara interaktionen mellan reformen och flyktingkategori var statistiskt signifikant. När vi i modell (8) inkluderar interaktionen blir effekten av reformen svagt positiv men inte signifikant. Ett viktigt resultat är att kvinnorna har omkring 15 procentenheter lägre sannolikhet att vara sysselsatta, allt annat lika, både före och efter reformen.

När det gäller de övriga variablernas inverkan på sysselsättningen finner vi i modell (8) att yngre nyanlända har större sannolikhet att vara sysselsatta, liksom de som kommer från andra länder än Irak. Detsamma gäller dem som har minst nio års utbildning. Beträffande flyktingkategori pekar våra resultat på att de som har haft eget boende har större sannolikhet att vara sysselsatta än övriga kategorier och interaktionseffekten tyder på att detta gällde i högre grad efter reformen. Som väntat finner vi också att ju fler dagar man varit folkbokförd och ju längre tid sedan man blev mottagen, desto större chans att vara sysselsatt. Vad gäller län visar resultaten att nyanlända i Stockholms län eller i Norrland i större utsträckning var sysselsatta under året efter att de fått uppehållstillstånd.

Tabell 3 Effekter av etableringsreformen på sannolikheten att vara sysselsatt 2012 respektive 2011. Båda könen. (Jämförelsegrupp: Nyanlända i introduktionsinsatser under 2010)

Variabler	(1)	(2)	(3)	(6)	(7)	(8)
Reformen	0,017**	-0,007	-0,029***	-0,030***	-0,027***	0,018
Kvinna	-0,167***	-0,167***	-0,145***	-0,143***	-0,146***	-0,146***
Födelseår	X	X	X	X	X	X
Födelseland		X	X	X	X	X
Utbildningsnivå			X	X	X	X
Flyktingkategori				X	X	X
Folkbokförd, dagar				X	X	X
Mottagen, år kvartal				X	X	X
Län					X	X
Reform x Flyktingkategori						X
Observationer	11 897	11 897	11 897	11 897	11 897	11 897
Justerad R ²	0,055	0,074	0,090	0,103	0,124	0,128

Anm: Resultat för modell 4–5 återfinns i Andersson Joona m fl (2015).
Signifikansnivån anges med *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Låt oss nu gå vidare till att undersöka om reformen har haft någon inverkan på de nyanländas löneinkomster. Resultaten presenteras i Tabell 4 och som i föregående tabell redovisar vi endast koefficienterna för *reform* och för *kvinna* samt markerar med X de övriga variablerna i modellen. Vi kan konstatera att reformen inte har någon statistiskt signifikant effekt på de nyanländas löneinkomster i någon modell. I modell (8), vilken har störst förklaringsvärde, är koefficienten positiv men inte signifikant. Resultaten visar också att kvinnor har omkring 25 procent lägre årslöner än män, allt annat lika.

Tabell 4 Effekter av etableringsreformen på årslöneinkomsten 2012 respektive 2011. Båda könen. (Jämförelsegrupp: Nyanlända i introduktionsinsatser under 2010)

Variabler	(1)	(2)	(3)	(6)	(7)	(8)
Reformen	0,090**	-0,061	-0,023	0,016	0,016	0,115
Kvinna	-0,239***	-0,237***	-0,219***	-0,222***	-0,243***	-0,249***
Födelseår	X	X	X	X	X	X
Födelseland		X	X	X	X	X
Utbildningsnivå			X	X	X	X
Flyktingkategori				X	X	X
Folkbokförd, dagar				X	X	X
Mottagen, år kvartal				X	X	X
Län					X	X
Reform x Flyktingkategori						X
Observationer	2 672	2 672	2 672	2 672	2 672	2 672
Justerad R ²	0,010	0,025	0,029	0,047	0,067	0,072

Anm: Personer utan löneinkomst ingår inte eftersom den beroende variabeln är logaritmen av löneinkomsten. Resultat för modell 4–5 återfinns i Andersson Joona m fl (2015).

Signifikansnivån anges med *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Slutsatser

Vi har undersökt etableringsreformens effekt på sysselsättning och årslön för nyanlända året efter att de fick uppehållstillstånd. Fastän det finns goda skäl att förvänta sig positiva effekter tyder våra resultat på att reformen inte har haft någon effekt på dessa utfall. Vi finner ingen skillnad i andelen som var sysselsatt någon gång under året eller i årlig löneinkomst mellan de som deltagit i etableringsåtgärder och de nyanlända som deltog i introduktionsprogram året innan trots att kostnaderna för reformen är högre. Ett annat resultat som är värt att notera är att integrationen på arbetsmarknaden går tydligt sämre för kvinnorna. De hade omkring 15 procentenheter lägre sannolikhet att vara sysselsatta och omkring 25 procent lägre årslöner efter att vi kontrollerat för bakgrundsfaktorer både före och efter reformen.

Vad kan det bero på att vi inte finner någon skillnad i utfall mellan de som deltagit i etableringsåtgärder och de som deltog i de kommunala programmen? En förklaring som ligger nära till hands är att vi har jämfört ett inarbetat system som har haft vissa brister med en reform med påtagliga barnsjukdomar kort tid efter dess genomförande. En annan trolig förklaring är det försök med etableringssamtal som genomfördes i många kommuner och där uppåt en tredjedel av jämförelsegruppen kan ha ingått. Enligt Liljeberg och Sibbmark (2011) fungerade försöket i praktiken som ett pilotprojekt för etableringsreformen. För det tredje är det möjligt att de kurser och program som AF erbjuder varar längre och håller högre kvalitet än de i de kommunala

programmen så att deltagarna inte har hunnit börja arbeta. Naturligtvis kan dessa tre möjliga förklaringar vara giltiga samtidigt.

För närvarande arbetar vi – Pernilla Andersson Joona, Alma Wennemo Lanninger och jag – med att analysera ytterligare två år av data om de nyanlända i de två grupperna. Vi kommer då att kunna observera hur det gått för deltagare i etableringsåtgärderna som har slutfört sina 24 månader med plan och se om någon av de tre möjliga förklaringarna ovan var giltig.

Referenser

Andersson Joona, Pernilla och Lena Nekby (2012) *Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment*, *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 114, Issue 2, s. 576–600.

Andersson Joona, Pernilla, Lanninger, Alma W. och Marianne Sundström (2015) "Improving the integration of refugees: An early evaluation of a Swedish Reform." *Discussion Papers No. 9496*, IZA, Bonn.

Arbetsförmedlingen (2013) *Etablering av vissa nyanlända – analys av genomförandet*. Avser januari–april 2012.

Integrationsverket (2007) *Ett förlorat år. En studie och analys av insatser och resultat under introduktionens första 12 månader*, Integrationsverkets stencilserie 2007:05.

Liljeberg, Linus och Kristina Sibbmark (2011) *Uppföljning av etableringssamtal*. Rapport 2011:28. IFAU, Uppsala.

Länsstyrelserna (2013) *Mottagande och etablering av nyanlända 2012 – Resultatet av en enkätundersökning riktad till Sveriges kommuner*.

Korpi, Tomas, Bäckman, Olof och Renate Minas (2015) *Att möta globaliseringen*. Rapport 2015:534, Tema Nord, Nordiska ministerrådet.

Regeringens proposition 2009/10:60, Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering –egenansvar med professionellt stöd.
http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_19549_607965119.pdf

Riksrevisionen (2014a) *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid?* RIR 2014:11

Riksrevisionen (2014b) *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?* RIR 2014:14

SCB (2014) *Integration – etablering på arbetsmarknaden*. Integration Rapport 7. SCB.

SFS (2010:197) Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, www.notisum.se, 2014-01-17.

Statskontoret (2012) *Etablering av nyanlända: En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*, Statskontoret 2012:22

Ageing workers and an extended working life



Maria Albin, Theo Bodin^{1,2} Eskil Wadensjö³

Lunds universitet och Karolinska Institutet

Abstract

Sweden has one of Europe's highest labour force participation rates among older workers, especially for women. However, the exit pattern from employment to retirement has become increasingly heterogeneous which could augment inequalities between retired people. Two important trends which may contribute to this is the polarization of working conditions and increasing disparities in health.

The physiological (normal) ageing is usually not associated with cognitive limitations of the ability to work or to productivity. But the physical strength is reduced from around 40 years of age, and often becomes a limiting factor in jobs with a heavy physical work load. High job control is an important determinant both for the ability and wish to extend working life.

¹ Division of Occupational and Environmental Medicine, Department of Laboratory Medicine, Lund University.

² Institute of Environmental Medicine, Karolinska Institutet.

³ Swedish Institute for Social Research (SOFI), Stockholm University.

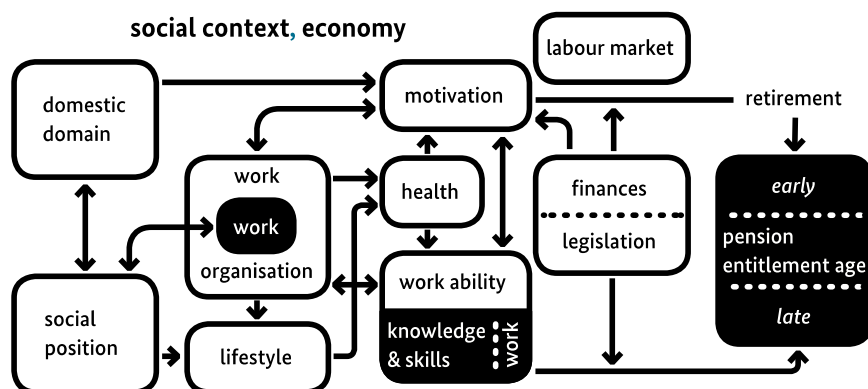
Work-place practices which consider the normal physiological ageing and plan for career shifting or possibly include specially designed physical training in the working hours are suggested strategies to make an extended working life possible throughout the labour market.

It is also crucial to improve the control of well-established occupational risks during the earlier phases of working life, including excessive mental and physical strain which are strong determinants of long term sick-leave and disability. Exposure to dust, fumes and gases are still important determinants of several severe chronic diseases, including myocardial infarction, lung cancer and chronic obstructive pulmonary disease. Interventions to prevent early exit and to promote extension of working life are poorly studied and need to be developed.

Exit patterns from employment to retirement have become increasingly heterogeneous. Traditional pathways out of the labour market such as old age pension have come to be accompanied by alternative ones. The exit patterns are even more complex considering the various possible combinations of partial labour market participation, different benefits and participation in different programmes (Phillipson, 2004). These diverse patterns may augment inequalities between older people in retirement (Sjögren Lindquist & Wadensjö, 2012).

We will now discuss some of the factors that contribute to explain those variations using the conceptual model shown in figure 1, which combines determinants at the macro -(e.g. national or international), meso- (e.g. workplace), and micro-(e.g. individual) level.

Figure 1 The “lidA conceptual framework on work, age and employment” adapted to JPI UEP. Source: (H. Hasselhorn & Peter, 2013; Peter & Hasselhorn, 2013) (With permission from the authors)



The labour market

The extent of early exit from the labour market varies much with the business cycle. In recessions many lose their jobs by layoffs and it is more difficult to get a new job, especially for older workers. Older workers often get long unemployment periods and many take an early pension or leave the labour market in other ways. One example is that many older workers left the labour market in the recession in the early 1990s (Wadensjö, 2011).

But all groups of older workers do not get affected in the same way by a recession. Different sectors and occupations are affected to varying and by that people are affected according to which sector and occupation they are in (Konjunkturinstitutet, 2015). Structural changes are also important with long-term development in the direction of less demand for low-skilled labour so that those with low education (less than completed secondary education) are affected more than those with higher education (SCB, 2014a).

Social position and education

There is a clear socio-economic gradient in the age of retirement. Low-skilled jobs have lower wages and worse working conditions, work environment and occupational protection (including access to Occupational Health Services). The difference in “lost years”, i.e. the number of years that people exit from the labour market before reaching age 65, between early and late exit jobs amounts to 4.82 years for men (“Other sales and services elementary occupations” compared to “College, university and higher education teaching professionals”). For women, the difference is 5.55 years (“Other sales and services elementary occupations” compared to “Other specialist managers”) (Kadefors, Albin, & Nilsson, 2014). In a random sample of 786 men who received a questionnaire just before their 65th birthday, the group that planned to continue working beyond 65 years had higher education, more often office work, a partner who was still working and felt healthier than the other men. The group that retired before the age of 60 had lower education, worse economic situation and more health problems than all others; still 22 per cent in this group said they had retired too early (Welin & Wilhelmsen, 2013). The results illustrate the socioeconomic dichotomization tendency in the Swedish labour market between jobs with high and low requirements of formal education.

Education is as mentioned a very important gradient for the retirement age. In one study, those with the lowest level of education had a four times greater probability of having disability pension as compared with those with the highest level. A large part of the association was however explained by factors measured in late adolescence, IQ in particular, and somewhat less by work characteristics measured in adulthood (Johansson, Leijon, Falkstedt, Farah, & Hemmingsson, 2012). Education influences the types of job workers have and by that work satisfaction. Men with higher education who

have a socially rewarding job tend to remain longer in the labour force (Soidre, 2005). The fact that younger cohorts are more educated than older ones have been put forward as a factor behind an increase of the retirement age in many countries since the mid-1990s.

Previous research has also shown that the opportunity for further training increases the desire of older employees to continue their working life. However, these attitudinal changes related to education have yet to be proven. We found one article that tried to measure the long-term effect of adult education, at ages 42 or above. They found, using register data that adult education did not delay retirement nor increase labour force participation later on in older ages (Stenberg, de Luna, & Westerlund, 2012).

Domestic domain

Both wanting and being able to work until 65 years is associated to retirement decisions by life partners or close friends (Nilsson, Hydbom, & Rylander, 2011). Men and women who believe they will work until normal retirement age do not find work interfering with family life, while those who intend to retire early or work less the final years report a conflict between family and work. Among those who expect to retire early or work fewer hours many find work so exhausting that spare-time activities are affected negatively. They wish to work less hours to spend more time on their family, friends and hobbies (Nylén & Torgén, 2002).

Although the domestic domain affects both sexes' retirement decisions, it seems to work in different directions. Since heterosexual couples more often consist of a slightly older man, the general pattern is that partnership leads to earlier exit for women and later exits for men. Women living alone are more likely to believe that they will work until normal age of retirement, compared to women living with others (Ahlberg, Marklund, Stenlund, & Torgén, 2001; Nylén & Torgén, 2002). This is supported by the findings by Nordenmark et al. (2009), who found that having a retired spouse influenced the decision to retire more often among women (10 %) than among men (3 %). Among women, low control over working hours was reported as important for a worsened work-life balance conflict (Nylén & Torgén, 2002).

For men, the "spouse-effect", extends beyond "normal" retirement age. As an example it has been found that men who plan to work past 65 years of age more often have partners who are still working (Welin & Wilhelmsen, 2013). Marital status has also been shown to affect the probability of re-entry into the labor market after retirement (Pettersson, 2014).

Social inclusion in a broader sense is less well studied, but there is some evidence that social isolation and low societal participation are predictors of future disability pension (Gustafsson, Aronsson, Marklund, Wikman, & Floderus, 2013).

The needs to care for relatives due to high age, disease or disability, influence work participation. A survey of men and women age 45–66 years in 2013 showed that in both genders 42% gave such care at least once per month, but with more hours for women (mean 5.4hs/week) than men (3.8hs/week). Among the caregivers 13% of the women, and 8% of the men had reduced their working hours, resigned or retired earlier than previously planned as a consequence of their caring obligations (Szebehely, Ulmanen, & Sand, 2014).

Human resource management and work organisation

The employers' attitudes toward older workers may be important both for the possibilities to retain or get a job and also for the willingness of the older workers to continue to work (Nilsson, 2011). On a European level employers are not yet formulating strategies that promote active aging, and mostly opt for exit instead of retention strategies (van Dalen, Henkens, & Wang, 2014). A Swedish survey by the Pension Authority of employers' attitudes towards older workers (Hessel, 2012) shows on average positive attitudes, but with some variations between sectors. In a public sector study, managers seemed to see both advantages and disadvantages of older staff. Although they appreciated older employees for their rigor, skills and life experience, a majority of the managers also had negative stereotypical ideas of employees being slower, less prone to change, worse educated and opposed to technology. Although half of the managers said there were measures to adjust working conditions for elderly, fewer had implemented such measures (Nilsson, 2007). Men who feel unappreciated and women who feel superfluous at work have been shown to prefer early retirement (Soidre, 2005).

Employees higher up in the organizational hierarchy indicate a greater preference for an extended working life. They have higher status and find their occupational environment less stressful which might explain the difference compared to those further down (Nilsson, 2006).

Organisational changes occur frequently in both the private and public sector. Negative experiences of organizational changes at work have been found to be associated to early exit among men as well as women. (Ahlberg et al., 2001; Nylén & Torgén, 2002).

Men and women who wish to continue working beyond normal retirement age are highly skilled, most often academics (Ahlberg et al., 2001). In this experienced and attractive group there are many who wish to continue as self-employed. Especially among men, there is a desire to work in smaller companies. They would also consider working abroad, as experts and mentors (Nylén & Torgén, 2002). Quite a few quit their jobs and continue as self-employed consultants with similar tasks, but more degrees of freedom. Although data indicate that self-employed work to an older age than

employees, there is limited knowledge of what the drivers behind this are, and better statistics and studies are needed (Östlund, 2012).

Work factors

Good mental and physical work environment, moderate working pace and working time, competence and possibility to skills development, are determinants of older workers' belief that they can extend their working life after retirement age (Nilsson et al., 2011). A perceived inability to sustain exposures at the workplace affects the willingness to late exit in particular among those employed in health care, manufacturing and education (Ahlberg et al., 2001). Despite the difficulties, a recent comparative study shows that the working conditions for older workers in Sweden are among the best in Europe (Eurofound, 2012).

Working conditions partly explain the increased rate of disability pension among men and women with lower education (Falkstedt, Backhans, Lundin, Allebeck, & Hemmingsson, 2014). However, there is considerable selection effects based on factors already present in late childhood and adolescence (Falkstedt et al., 2014; Johansson et al., 2012).

As mentioned above, low-skilled jobs have lower wages and worse working conditions, work environment and occupational protection. Many of the early exit occupations in the study by Kadefors et al. (2014) also stand out as high risk jobs with respect to physical exposures in the immediate work environment (Arbetsmiljöverket, 2012). Among construction workers, work environment is an important predictor for disability pension and those in physically heavy jobs have the highest burden of disability (Järvholm et al., 2014). There are reports that male blue-collar workers advance to less physically straining jobs as they grow older, while women are less able to task-shift to less physically straining jobs (Hogstedt & Vingård, 2011). Instead, trying jobs tend to push low-skilled women out of the labour market.

Regarding psychosocial working conditions (Demand-Control-Support) Swedish studies have found that poor social support at work is negatively correlated to self-reported expectancy of late exit (Ahlberg et al., 2001). Low control over working hours has been found to be associated to expectancy of early exit (Nylén & Torgén, 2002). High psychological demands, low decision latitude, and job strain have been found to be independent risk factors for subsequent disability pensions (Canivet et al., 2013). Increased job control seems to be protective. There are also certain sectors, such as health care, social work and military service that are jobs with higher risk (Samuelsson, Ropponen, Alexanderson, & Svedberg, 2013).

Men who plan to work past 65 years have been found to be happier with their work and have more influence on their working conditions than other men (Welin & Wilhelmsen, 2013).

Among those aged 65–74 it is equally common among men and women to be in paid employment, but is much more common to be self-employed among men than among women. Among men it is more common to be self-employed than to be in paid employment in this age group and the self-employment rate is increasing over time in this age group (Olsson, 2012).

Health and health-related behaviour

It has been found in many studies that impaired health, affecting the work ability in relation to job demands, is one of the major reasons behind early exit from the labour market, see e.g. (Ilmarinen, 2001). Failing health has been found to be the most common reason for retirement, among both women (47 per cent) and men (41 per cent). Ill health as reason for retirement is much more common among those who retire at an earlier age (Nordenmark & Stattin, 2009). Men who plan working beyond 65 believe that their health will not be affected negatively compared to those who retired between 60–64 years of age (11 per cent compared to 24 per cent).

Among Swedish workers 55 years of age and older in the public sector who believed they both could and wanted to extend their working life after retirement age, there is an association to their health (Nilsson et al., 2011). The working ability is low among those wanting to work less hours the years before retirement or retire early; especially women in this group report bad health. Many women work in the public sector and have physically heavy jobs and low control over working hours (Nylén & Torgén, 2002).

Whether retirement leads to changes in health and well-being has been a source of much debate and results have been conflicting. With appropriate adjustment for pre-retirement health status and retirement transition pathway, there does not seem to be a large effect of retirement on health or mortality (Halleröd, Örestig, & Stattin, 2013; Hult, Stattin, Janlert, & Järvholm, 2010). There is also some evidence that well-being improves after retirement if work environment has been psychosocially problematic, while well-being does not improve among those with work-related somatic illness.

All occupations that have the highest rates of early exit from the labour market through disability pension are blue-collar occupations. Some of these have historically been “retreat jobs”, where workers with low capacity or those who have lost their ability to work in one way or the other, spend the remainder of their working life. Such professions might not be high-risk jobs, but because of selection of sick individuals, they seem as such. The other way around is also possible, leading to an under-estimation of work-related hazard due to healthy worker effect (Stattin, 1998).

Early exit may contribute to a better health in some cases. A study of a natural experiment shows this (Hallberg, Johansson, & Josephson, 2014). A number of military officers were offered a financially favourable early

retirement (for those aged 55–59; instead of at the ordinary retirement age of 60 for military personnel) when the Swedish defence was restructured. The health situation improved for those who accepted early retirement compared to other state employees of the same age that did not receive such an offer. The positive effect was much stronger for low pre-retirement income employees, compared to employees with high income before retirement. This was also true for low vs. high educational level.

That work (and education) is important for health is shown by that the mortality rate varies much between different occupations (SCB, 2014c). Occupations requiring higher education have much lower mortality rates than occupations only requiring shorter education. Within an occupation those with higher education has a lower mortality rate than those with a shorter education. The pattern is found for both men and women. Mortality is even higher for those who are not employed compared to those who are employed. There are most likely several factors behind the pattern found, factors related both to the occupations and to the selection into occupations and education.

Work ability

Self-rated work ability correlates well with intention to work until normal retirement age or beyond. Low ability is associated to self-reported expectancy of early exit from the labour market (Nylén & Torgén, 2002). A relatively common reason for retirement is a feeling that work has become too demanding, and this has also been associated with early retirements. This reason is slightly more common among women. Other reasons, such as that one's skills were no longer required, that work tasks had changed, and suitable work tasks no longer were available, were more common among those who had retired before the normal age (Nordenmark & Stattin, 2009).

Motivation

In a survey of 792 men and women aged 50–64 years and active on the labour market, 60% of men and 49 % of women believed they would work until normal retirement age; 21% of the men and 11 % of the women said they could work even longer. Both men and women find good career opportunities as an important factor for working until 65 and beyond (Nylén & Torgén, 2002). A later survey based on 1001 web interviews, shows that 29 per cent of men and 18 per cent of women aged 25–64 answer that they may work after 65 (Ragnarsson, 2013). Those with high incomes answer so to a higher extent than those with low incomes.

Men who have worked mainly for economic reasons are more positive to an early exit (Soidre, 2005). In a paper included in a recent thesis, it was shown that the 55–64 year-olds in 2010/11 preferred to retire around a year later than the same age group did in 2002/03 (Örestig, Strandh, & Stattin, 2013). This is most likely due to the strengthened work incentives and public

campaigns to increase awareness. Both social norms and economic aspects are important for the individual's decision-making in this case.

Discussion

Labour market participation among older workers has changed over the last 50 years. New challenges have emerged while some stay the same. The most remarkable change is women's work participation, which has steadily increased. However, structural differences remain, e.g. women work more often part-time and do more of the unwaged work at home.

We have stressed that there are differences regarding the possibilities for women and men to continue to work, and also the extent to which they actually do so. The Swedish labour market is heavily gender segregated and the psychosocial work environment is generally worse in feminised workplaces. It is important to study those factors in more detail. Ahlberg et al. (2001) found that only about 10 % of the respondents would consider continue working after official pension age (65 years at the time), those willing to do so included in particular male, white-collar professionals with high demand, high control jobs, whereas many blue-collar workers hoped for an early exit from work. Many worn out women exit early, increasingly often into the old-age pension system as disability pension rules have been tightened in recent years. This is especially true for low-income workers. This is worrying since early exit to the regular pension system based on low incomes means very low compensation.

There is a well-known inverse relation between paid work and caring responsibilities for relatives. This is especially true for women, who take a larger responsibility than men (Lilly, Laporte, & Coyte, 2007). The extent and quality of care for children and elderly people is important for the female work-force participation, and especially for elderly women with low education and their daughters (Szebehely & Ulmanen, 2008).

There are sectors, which stand out in the statistics when it comes to disability pension and early exit from the labour market. Low skilled service sector jobs, social work and the health care sector are in numbers the largest problem areas. These are areas where we expect an increasing shortage of skilled workers in the near future, and also sectors where many women work. Part-time employment, low status, low control and high demands form a toxic cocktail increasing the risk for early exit from the labour market and "third age" poverty.

Satisfaction with management attitudes has a positive effect on the work ability of older employees. Sweden has as other countries had a slow awakening when it comes to realizing the need for keeping older workers in order not to lose competence and to facilitate the generational transition.

According to a study by (Nilsson, 2007) few managers see the need for extending the working life of older employees. She points out that, if society wants more people to work past 65, there is need for intervention to change managerial attitudes.

An increasing part of the Swedish population is foreign born (at present 15 % of the Swedish population). The majority is still young but many are also in the age span considered in this study. In 2010 more than 200 000 of the foreign born were 65 years or older (SCB, 2012). Up to now the older migrants are mainly labour migrants who arrived in the 1950s, 1960s and early 1970s. In 2010, 46% of those in that age group were born in another Nordic country, 27% in another European Union country and 13% in another European country. Many of them have been employed as blue-collar workers and in many cases in difficult working conditions. Immigrants are over-represented among those with disability pensions. It has also been shown that, country of birth modifies individual level socioeconomic associations (Beckman, 2005). The immigrants, however, have not a higher mortality rate than natives in the same occupations (SCB, 2014c). A problem for many of the foreign born is that they will get low pensions due to the construction of the pension schemes. It is important to deal with the situation of older foreign born people in this analysis. See (Flood & Mitrut, 2010) for an analysis and forecast of the future pensions for immigrants from non-OECD countries.

Conclusions

The main predictors of exit from the labour market are well known. The single most important factor behind individual variation in early retirement is health status. Somatic and psychosocial problems have been found to be strong predictors of early exit. Although health has improved in general, not all groups have improved equally. Among low educated the health status has improved only marginally and health status at certain ages is becoming increasingly heterogeneous. This is followed by a notion that work has become too demanding, and that one is offered a severance pay. Employment status and retirement decisions by one's spouse also have substantial effect and can work in both directions.

Women's occupational environment and possibilities to achieve a sustainable work-life balance is the greatest challenge within this field and where most is to be won in terms of labour market participation, economic growth and sustainable work.

The development over time is strongly influenced by changes in the social security system and also by the increase of the educational level of the labour force.

References

- Ahlberg, G., Marklund, S., Stenlund, C., & Torgén, M. (2001). Anställdas arbetssituation, hälsa och attityder till pensionering. I SOU 2002: 5. *Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet*, 2, 33-99.
- Arbetsmiljöverket. (2012). Arbetsmiljön 2011. (2012:4).
- Beckman, A. (2005). *Country of birth and socioeconomic disparities in utilisation of health care and disability pensions – a multilevel approach*. Dissertation. Faculty of Medicine, Lund University.
- Canivet, C., Choi, B., Karasek, R. et al (2013). Can high psychological job demands, low decision latitude, and high job strain predict disability pensions?. *Int Arch Occup Environ Health*, 86(3), 307.
- Cohen Birman, M., & Andersson, C. (2014). *Tidig ålderspension och striktare sjukförsäkringsregler – finns det ett samband?* Stockholm: Inspektionen för Socialförsäkring.
- Eurofound. (2012). *Sustainable work and the ageing workforce*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Falkstedt, D., Backhans, M., Lundin, A., et al (2014). Do working conditions explain the increased risks of disability pension among men and women with low education? A follow-up of Swedish cohorts. *Scand J Work Environ Health*, 40, 483-92.
- Flood, L., & Mitrut, A. (2010). *Ålderspension för invandrare från länder utanför OECD-området*, SOU 2010:105.
- Gustafsson, K., Aronsson, G., Marklund, S. et al (2013). Does Social Isolation and Low Societal Participation Predict Disability Pension? A Population Based Study. *PLoS One*, 8(11), 1-1.
- Hallberg, D., Johansson, P., & Josephson, M. (2014). *Hälsoeffekter av tidigarelagd pensionering*. Stockholm: Inspektionen för Socialförsäkring.
- Halleröd, B., Örestig, J., & Stattin, M. (2013). Leaving the labour market: the impact of exit routes from employment to retirement on health and wellbeing in old age. *Eur J Ageing*, 10(1), 25-35.
- Hasselhorn, H., & Peter, R. (2013). Die Rolle der Arbeit bei der Sicherung der Erwerbstätigkeit der älteren Bevölkerung. *Sichere Arbeit*, 2013(4), 12-18.
- Hasselhorn, H. M., & Apt, W. (2015). *Understanding employment participation of older workers: Creating a knowledge base for future labour market challenges*. In H. M. Hasselhorn & W. Apt (Eds.). Berlin.
- Hessel, A. (2012). Arbetsgivares attityder till äldre arbetskraft. *Pensionsmyndigheten analyserar* (Vol. 2012:2).

- Hogstedt, C., & Vingård, E. (2011). *Vad vet vi om arbete, hälsa och ålder – en kunskapsöversikt*. Underlag till Pensionsåldersutredningen.
- Hult, C., Stattin, M., Janlert, U., & Järvholm, B. (2010). Timing of retirement and mortality – a cohort study of Swedish construction workers. *Social Science & Medicine* (1982), 70(10), 1480-1486.
- Ilmarinen, J. E. (2001). Aging workers. *Occup Environ Med*, 58(8), 546-552.
- Johansson, E., Leijon, O., Falkstedt, D., et al (2012). Educational differences in disability pension among Swedish middle-aged men. *J Epidemiol Community Health*, 66(10), 901-907.
- Järvholm, B., Stattin, M., Robroek, et al (2014). Heavy work and disability pension – a long term follow-up of Swedish construction workers. *Scand J Work Env Health*, 40(4), 335.
- Kadefors, R., Albin, M., & Nilsson, K. (2014). Work life length in different occupations. Proc 7th Nordic Work Life Conference 2014
- Karlsson, H. (2014). Medelpensioneringsålder och utträdesålder 2013. Stockholm: Pensionsmyndigheten.
- Konjunkturinstitutet. (2015). *Konjunkturläget mars 2015*. Stockholm: Konjunkturinstitutet.
- Laun, L. (2012). Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre. (Vol. 2012:16). Uppsala: IFAU.
- Lilly, M. B., Laporte, A., & Coyte, P. C. (2007). Labor Market Work and Home Care's Unpaid Caregivers: A Systematic Review of Labor Force Participation Rates, Predictors of Labor Market Withdrawal, and Hours of Work. *Milbank Quarterly*, 85(4), 641-690.
- Myrdal, A., & Klein, V. (1956). *Women's two roles: Home and work*. London: Routledge and Kegan Paul Ltd.
- Nilsson, K. (2006). *Äldre medarbetares attityder till ett långt arbetsliv. Skillnader mellan olika yrkesgrupper inom hälso-och sjukvården* (Vol. 2006): Arbetslivsinstitutet.
- Nilsson, K. (2007). *Chefers attityder till äldre medarbetare inom kommunen* (Vol. 2007:4). Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Nilsson, K. (2011). *Attitudes of managers and older employees to each other and the effects on the decision to extend working life*. In R. Ennals & R. H. Salomon (Eds.), *Older Workers in a Sustainable Society*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.

- Nilsson, K., Hydbom, A. R., & Rylander, L. (2011). Factors influencing the decision to extend working life or retire. *Scand J Work Env Health*, 37(6), 473-480.
- Nordenmark, M., & Stattin, M. (2009). Psychosocial wellbeing and reasons for retirement in Sweden. *Ageing and Society*, 29(03), 413-430.
- Nylén, L., & Torgén, M. (2002). *Under vilka förhållanden vill äldre personer yrkesarbeta?* Arbetslivsrapport 2002:2.
- Olsson, H. (2012). Arbetskraftsdeltagandet i högre åldrar *Pensionsmyndigheten analyserar* (Vol. 2012:2).
- Pensiongruppen. (2014). *Överenskommelse om vissa justeringar i pensionsöverenskommelsen och den fortsatta processen*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Pensionsåldersutredningen. (2013). *Åtgärder för ett längre arbetsliv : slutbetänkande*. SOU 2013:25
- Peter, R., & Hasselhorn, H. (2013). [Work, age, health, and work participation. A theoretical model]. *Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz*, 56(3), 415-421.
- Pettersson, J. (2014). Instead of Bowling Alone? Unretirement of Pensioners in Sweden. *Int J Manpower*, 35(7), 1016-37.
- Phillipson, C. (2004). Work and Retirement Transitions: Changing Sociological and Social Policy Contexts. *Social Policy and Society*, 3(02), 155-162.
- Ragnarsson, A. (2013). Undersökning av allmänhetens syn på arbete efter 65 och trivsel på arbetsplatsen. Stockholm: Novus Opinion.
- Samuelsson, Å., Ropponen, A., Alexanderson, K., & Svedberg, P. (2013). Psychosocial working conditions, occupational groups, and risk of disability pension due to mental diagnoses. *Scand J Work Env Health*, 39(4), 351-360.
- SCB. (2012). *Integration : utrikes födda i pensionsåldern* . Stockholm: Statistics Sweden.
- SCB. (2014a). *Trender och Prognoser 2014*. . Stockholm: Statistics Sweden.
- SCB. (2014c). *Yrke och dödlighet 2008–2012*. Stockholm: Statistics Sweden.
- Sjögren Lindquist, G., & Wadensjö, E. (2011). Sweden: A Viable Public-Private Pension System. In B. Ebbinghaus (Ed.), *The Varieties of Pension Governance. Pension Privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- Sjögren Lindquist, G., & Wadensjö, E. (2012). Inkomstfördelningen bland pensionärer *Studier i finanspolitik* (Vol. 2012/5).
- Sjögren Lindquist, G., & Wadensjö, E. (2014). Social security and pension income in Sweden. In M. Szczepański & J. A. Turner (Eds.), *Social Security and Pension Reform. International Perspectives*: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Soidre, T. (2005). Retirement-age preferences of women and men aged 55–64 years in Sweden. *Ageing and Society*(2005), 943-63.
- SPV. (2009). Pensionsavgångar inom statsförvaltningen. Retrieved 2009-04-03, from Statens Tjänstepensionsverk
- SPV. (2014). Pensionsavgångar inom statsförvaltningen, Statistikrapport 2014. Stockholm: Statens Tjänstepensionsverk.
- Stattin, M. (1998). *Yrke, yrkesförändring och utslagning från arbetsmarknaden – en studie av relationen mellan förtidspension och arbetsmarknadsförändring*. Dissertation. Umeå University.
- Stenberg, A., de Luna, X., & Westerlund, O. (2012). Can adult education delay retirement from the labour market? *Journal of Population Economics*, 25(2), 677-696.
- Szebehely, M., & Ulmanen, P. (2008). Vård av anhöriga—ett högt pris för kvinnor. *Välfärd*(2), 12-14.
- Szebehely, M., Ulmanen, P., & Sand, A.-B. (2014). Att ge omsorg mitt i livet: hur påverkar det arbete och försörjning: Arbetsrapport 21014:1. Institutionen för Socialt Arbete, Stockholms universitet.
- van Dalen, H. P., Henkens, K., & Wang, M. (2014). Recharging or Retiring Older Workers? Uncovering the Age-Based Strategies of European Employers. *Gerontologist* 55 (5): 814-824
- Wadensjö, E. (2011). De äldres återkomst till arbetsmarknaden: ett långsiktigt perspektiv *Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 50 år. Fyra forskarperspektiv på arbetsmarknaden*. Stockholm: Statistics Sweden.
- Welin, L., & Wilhelmsen, L. (2013). Därför vill 1943 års män arbeta vidare efter 65 års ålder. *Läkartidningen*, 110:CF17.
- Örestig, J., Strandh, M., & Stattin, M. (2013). A Wish Come True? A Longitudinal Analysis of the Relationship between Retirement Preferences and the Timing of Retirement. *J Population Ageing*, 6(1/2), 99.
- Östlund, B. (2012). Jobba längre—vad vet vi om äldre i arbetslivet: Arbetsmiljöverket.

Arbetsskadeförsäkringen 100 år



Per Gunnar Edebalk

Lunds universitet

Inledning

År 1916 fattade den svenska riksdagen beslut om en olycksfallsförsäkring, som skulle ge ekonomisk hjälp till dem som drabbats av olycksfall i arbetet (Proposition 1916:111). Olycksfallsförsäkringen var en för sin tid ytterst modern socialförsäkring och fram till mitten av 1950-talet behöll den sin ställning som den mest utvecklade sociala försäkringsgrenen i Sverige.

Olycksfallsförsäkringen utvecklades successivt och kom från 1955 att benämnas yrkesskadeförsäkring och från 1977 blev benämningen arbetsskadeförsäkring. Den svenska försäkringen, som gav kompensation till följd av arbetsskador, är alltså 100 år gammal. Jag skall här beskriva bakgrunden till den här försäkringen och ange huvuddragen i den fortsatta utvecklingen.

Bakgrunden

Industrialiseringen kom i gång på allvar i Sverige mot slutet av 1800-talet. Det fanns då knappast någon skyldighet för arbetsgivarna att betala ersättning vid olycksfall i samband med arbete. Här gällde de allmänna bestämmelserna rörande skadestånd. För att arbetsgivaren skulle vara

ersättningsskyldig krävdes i allmänhet att han själv vållat skadan uppsåtligt eller p.g.a. bristande aktsamhet. Att bevisa att så var fallet stötte på stora svårigheter för en skadedrabbad och rättstvister förekom sällan (Arbetsförsäkringskomitén 1888).

I Tyskland hade en obligatorisk yrkesskadeförsäkring för arbetare införts i början av 1880-talet. Den finansierades med arbetsgivaravgifter. Arbetsgivaravgifter till en yrkesskadeförsäkring sågs som en del av produktionskostnaderna (Edebalk 1996). Den tyska modellen blev en förebild för många länder.

År 1884 föreslog liberalen Sven Adolf Hedin en utredning om olycksfallsförsäkring och ålderdomsförsäkring för arbetare i en riksdagsmotion (Motion 1884:11). Riksdagen ställde sig positiv och den s.k. Arbetsförsäkringskomitén tillsattes. Kommittén avlämnade år 1888 ett förslag om obligatorisk olycksfallsförsäkring, som omfattade vissa industriella och industrinärstående näringsgrenar (Arbetsförsäkringskomitén 1888). Två härpå följande regeringspropositioner 1890 och 1891 vann emellertid inte riksdagens godkännande (Englund 1976). Motståndarna till en obligatorisk olycksfallsförsäkring dominerade i riksdagen. Diverse framstötter under resten av 1890-talet stoppades. En olycksfallsförsäkring visade sig omöjlig att införa i den tidens Sverige. Däremot verkade det möjligt att införa direkt ersättningsplikt för arbetsgivarna vid olycksfall i arbetet.

Först år 1901 godtog riksdagen en proposition om arbetsgivares ersättningsplikt vid olycksfall i arbete (Proposition 1901:39). Beslutet innebar att arbetsgivarna inom industriell produktion och andra branscher med särskilt hög olycksfallsrisk skulle betala ersättning till en skadedrabbad efter en karenstid om 60 dagar. Under karenstiden tänktes den då outvecklade frivilliga sjukförsäkringen svara för ersättningen. Ersättning skulle från och med den 61:a dagen utgå med en krona om dagen. Livränta till dem som blev invaliderade samt efterlevandeskydd och begravningshjälp ingick också. Frivillig försäkring kunde företagen teckna i den nybildade Riksförsäkringsanstalten. Lagen trädde i kraft 1903.

Den svenska lagen om ersättningsplikt var sannolikt den sämsta av de ersättningssystem vid olycksfall i arbete, som funnits. Kritiken från arbetarrörelsen blev stark (se t.ex. Lindqvist 1901). Hjalmar Branting, som då var den ende socialdemokraten i riksdagen, röstade mot förslaget och enligt Branting var beslutet ett "fattigdomsbevis för Sverige som kulturland" (Protokoll AK 1901:21 sid 14). Ersättningsskyldigheten skulle exempelvis inte fungera om ett företag kom på obestånd och arbetarna skulle då inte få någon ersättning alls.

Ersättningsbeloppen var dessutom ytterst små, dag ersättningen svarade knappt mot en tredjedel av den genomsnittliga lönen för en vuxen manlig industriarbetare. Den långa karenstiden skall speciellt uppmärksammas

eftersom endast en mycket ringa del av olycksfallen föll under ersättningsbestämmelserna.

För fackföreningsrörelsen hade tidigt en olycksfallsförsäkring varit ett viktigt mål. Fackföreningsrörelsen krävde en effektiv obligatorisk försäkring och ersättningar som kompenserade för inkomstbortfall. Åren efter 1901 års beslut kännetecknades bl.a. av att föreningsrätten erkändes och ett genombrott för idén om kollektivavtal. Då sökte fackliga organisationer få in olycksfallsförsäkring i sina avtal. Detta var något som LO rekommenderade och det blev en snabb expansion. Av exempelvis de år 1916 träffade avtalen innehöll 90 procent olycksfallsförsäkring. Detta i sin tur bidrog till att arbetsgivarna blev positiva till en statlig försäkringslösning. För de tongivande delarna av näringslivet, med Svenska Arbetsgivareföreningen som intresseorganisation, skulle nämligen nettokostnaden för en statlig försäkring inte bli särskilt hög eftersom avtalslösningarna kunde avlyftas. Och arbetsgivareföreningen såg dessutom negativt på den här typen av avtalslösningar. De sågs helt enkelt som konkurrenshämmande genom att vissa företag inte tog på sig den här kostnaden. Arbetsgivareföreningen tog tidigt ställning för att företag inte skulle konkurrera med sådana sociala förmåner.

Med den fortsatt snabba industriella utvecklingen i Sverige kom 1901 års lag att te sig alltmer otidsenlig. Utöver den mycket strama konstruktionen så stod stora grupper anställda utanför lagen. Detta gällde anställda inom handel och hantverk samt inom jordbruket, som också höll på att mekaniseras.

1916 års beslut

År 1907 tillsattes Ålderdomsförsäkringskommittén för att utreda pensionsfrågan och där kom man fram till ett positivt resultat år 1913, då riksdagen beslutade om en allmän pensionsförsäkring. Efter olika påtryckningar fick kommittén år 1910 i tilläggsdirektiv att också utreda införandet av en olycksfallsförsäkring. Betänkandet presenterades i oktober 1915 och förslaget var enhälligt (Ålderdomsförsäkringskommittén 1915).

Förslaget innebar att en olycksfallsförsäkring, som omfattade praktiskt taget samtliga löntagare (alltså både arbetare och tjänstemän), skulle införas. Utestängda var framför allt hemarbetare och arbetsgivarens familjemedlemmar. Försäkringsersättning skulle utgå utan karenstid och den skulle svara mot två tredjedelar av arbetsförtjänsten. Det är nu som inkomstbortfallsprincipen debuterar i svensk socialförsäkring. Ersättningen, i form av sjukpenning eller livränta, skulle utgå dels vid skador och dels vid vissa arbetssjukdomar. Läkarkostnader till följd av skadan skulle täckas liksom begravningshjälp och efterlevandeskydd. Försäkringen finansierades med riskdifferentierade arbetsgivaravgifter. Försäkringen skulle administreras av Riksförsäkringsanstalten eller av ömsesidiga arbetsgivarbolag.

Den följande processen fram till riksdagsbeslutet 1916 illustrerar tydligt de intressen och konflikter, som fanns hur en olycksfallsförsäkring borde konstrueras.

Regeringspropositionen följde i stort utredningens förslag, men uteslöt yrkessjukdomar. I stället hade regeringen i slutet av år 1915 tillsatt en ny kommitté, som skulle utreda införandet av en allmän och obligatorisk sjukförsäkring. Denna skulle kunna ta hand om alla sjukdomar, men också enklare olycksfall.

Riksdagens båda kamrar stannade i olika beslut. Den första kammaren beslutade om en karenstid om 60 dagar och att försäkringen också skulle ske i för ändamålet bildade ömsesidiga arbetsgivarbolag. Enligt andra kammarens beslut skulle försäkring endast ske i Riksförsäkringsanstalten och dessutom skulle karenstiden vara 35 dagar. Det blev en sammanjämkning, som innebar att det utöver Riksförsäkringsanstalten skulle få finnas konkurrerande arbetsgivarbolag och att karenstiden skulle vara 35 dagar. Under karenstiden hade arbetsgivarna en ersättningsplikt och måste betala sjuklön. Tanken var att en kommande allmän och obligatorisk sjukförsäkring skulle ta hand om de kortare arbetsskadefallen, dvs. att karenstiden skulle bli en samordningstid.

Arbetsmarknadens parter är här särskilt relevanta. LO ogillade arbetsgivarbolagen. Eftersom dessa försäkringsbolags intressen sammanföll med arbetsgivarnas, fanns risk för snäva tolkningar och sämre ersättningar till de skadade. Dessutom var man inom LO motståndare till arbetsgivarnas ersättningsplikt under karenstiden. LO ville dessutom ha in yrkessjukdomar i försäkringen.

Arbetsgivarföreningen ville ha en lång karenstid, alltså en framtida samordningsperiod med sjukförsäkringen, så att försäkringen inte skulle kosta arbetsgivarna alltför mycket. Vidare krävde arbetsgivarna att ömsesidiga arbetsgivarbolag skulle finnas som alternativ till Riksförsäkringsanstalten. Arbetsgivarna vände sig bestämt mot införandet av yrkessjukdomar i försäkringen och ansåg att alla sjukdomar skulle höra till en framtida allmän sjukförsäkring. Det arbetsgivarna var särskilt rädda för var att den tidens folksjukdom tuberkulos skulle komma att betraktas som en yrkessjukdom.

Olycksfallsförsäkringen sågs 1916 som en viktig politisk fråga. Som exempel kan nämnas att högerledaren Arvid Lindman var ordförande i det riksdagsutskott, som beredde frågan och den socialdemokratiska ledaren Hjalmar Branting var vice ordförande. Med beslutet kom Sverige att inta en internationell tätposition inom olycksfallsförsäkring (Edebalk 1996). Sägverksarbetareförbundet skrev exempelvis i sin verksamhetsberättelse att olycksfallsförsäkringen tål jämförelser med och överträffar i flera avseenden gällande lagar utomlands så den svenska arbetarklassen var att lyckönska (Edebalk 1996).

Lagen trädde i kraft 1918. År 1920 infördes också olycksfall under resa till och från arbetet.

Varför gick det så snabbt att gå från en bottenposition till toppen? Fyra faktorer förtjänar uppmärksamhet:

1. Industrialiseringen hade internationellt sett varit snabb i Sverige och därmed mer av maskindrift även i jordbruket och följaktligen mer olycksfall.
2. Den allmänna rösträtten för män debuterade år 1911. Då 1901 års beslut togs hade Socialdemokraterna endast en representant i riksdagen. Efter valet 1911 var siffran 64 och efter det extra valet 1914 blev siffran 73.
3. Både fackföreningsrörelsen och arbetsgivareföreningen var positiva till en statlig olycksfallsförsäkring även om de hade olika uppfattning om hur den borde konstrueras.
4. År 1913 hade den svenska riksdagen beslutat om en allmän pensionsförsäkring. Denna innehöll en invaliditetsförsäkring, som finansierades med egenavgifter och skatter. Arbetsgivarna behövde alltså inte betala för den som blev invaliderad efter en arbetsskada. Detta stred mot uppfattningen att ersättning för arbetsskador var en del av produktionskostnaderna. Genom invaliditetsförsäkringen blev företag med dåliga arbetsmiljöer helt enkelt subventionerade. Olycksfallsförsäkringen kan alltså ses som betingad av den allmänna pensionsförsäkringen.

Den kommitté, som tillsatts år 1915, presenterade ett enhälligt förslag till en allmän sjukförsäkring år 1919 (Socialförsäkringskommittén 1919). Det som då fanns i Sverige var en outvecklad frivillig sjukförsäkring. Det nya förslaget innebar bl.a. att sjukpenning skulle utgå enligt samma princip som olycksfallsförsäkringen så att en samordning kunde ske. Syftet var att de skadade snabbt skulle kunna få sin sjukpenning. Sjukförsäkringen skulle i huvudsak finansieras med egenavgifter och i viss utsträckning med skatter. Yrkessjukdomar inkluderades i sjukförsäkringen och om en verksamhet ledde till väsentligt ökad sjukdomsrisk skulle arbetsgivarna betala en särskild avgift, som motsvarade den ökade risken.

Vägen fram till reformen år 1955

En deflationskris med en mycket hög arbetslöshet inledde 1920-talet och även sedan den värsta krisen hävts kvarstod en hög arbetslöshet under resten av 1920-talet. Den tidens budgetdoktrin att statsbudgeten skulle vara balanserad ledde till hårda besparingskrav. En besparingsutredning slog år 1925 fast att det inte fanns möjlighet att införa en allmän sjukförsäkring (SOU 1925:8).

Inom arbetarrörelsen var man, som nämnts, motståndare till att arbetsgivarbolag skulle få vara försäkringsorgan inom olycksfallsförsäkringen och i olika riksdagsmotioner yrkades på monopolisering och en centralisering till Riksförsäkringsanstalten. Den socialdemokratiska socialministern Gustav Möller lämnade en proposition år 1926 om en ombildad riksförsäkringsanstalt, som skulle ha monopol på olycksfallsförsäkring (Proposition 1926:109). Det accepterade inte riksdagen.

De 35 dagarnas karenstid med sjuklön ogillades starkt av arbetarrörelsen och flera framstötter gjordes i riksdagen om att få bort karenstiden. Här hade man stöd från småföretagarhåll. För ett litet företag kunde sjuklön och läkarvård i samband med ett olycksfall innebära höga kostnader. Tanken hade ju varit att den långa karenstiden skulle avlösas av en allmän sjukförsäkring. Men en sådan sågs då inte som möjlig och år 1928 beslutade riksdagen att ta bort karenstiden (Proposition 1928:5).

Och vad hände med yrkessjukdomarna? Sedan Sverige ratificerat en ILO konvention om yrkessjukdomar kom ett riksdagsbeslut år 1929 (Proposition 1929:184). Den nya lagen innebar att en del farliga ämnen, som kunde orsaka yrkessjukdomar sattes på en lista t.ex. bly och kvicksilver. Till den här listan förtecknades sjukdomar, som kunde orsakas av dessa ämnen.

Lagen om yrkessjukdomar, som trädde i kraft 1930, var en kompletterande försäkring till olycksfallsförsäkringen. Efter hand vidgades begreppet yrkessjukdom och yrkessjukdomar blev i ökad utsträckning ersättningsberättigade (SOU 1975:84).

1955 års reform

Socialvårdskommittén hade tillsatts 1938. År 1944 presenterade kommittén en utredning om allmän sjukförsäkring (SOU 1944:15). Förslaget påminner mycket om det som presenterats redan 1919 och att det skulle ske en samordning med olycksfallsförsäkringen rådde det enighet om. Med en samordning skulle man nå avsevärda fördelar enligt betänkandet. Utbetalningar till de skadedrabbade skulle bli snabbare och det skulle bli en administrativ förenkling.

Socialminister Gustav Möller drev emellertid år 1946 genom en egen idé om sjukförsäkringen nämligen att sjukpenningen skulle vara en enhetsersättning, alltså oberoende av inkomstförlusten (Proposition 1946:312). Då kom givetvis samordningen mellan sjukförsäkringen och olycksfallsförsäkringen att försvåras. Efter riksdagsbeslutet kom olika intressenter bl.a. LO och arbetsgivarna att agera mot Möllers reform och den trädde aldrig i kraft. När Möller avgått som socialminister hösten 1951 skapades förutsättningar för en ny sjukförsäkringsreform i stort sett enligt Socialvårdskommitténs intentioner.

År 1955 genomfördes sjukförsäkringsreformen med ersättning enligt inkomstbortfallsprincipen och med en 90-dagars samordningstid med yrkesskadeförsäkringen, den då nya benämningen. Orsaken till namnändringen var att lagarna om olycksfall och yrkessjukdomar slogs samman i en lag. Samtidigt skedde en utvidgning av antalet ersättningsberättigade yrkessjukdomar.

Den allmänna sjukförsäkringen gav de yrkesskadade något sämre förmåner än den tidigare olycksfallsförsäkringen. De 90 dagarna med sjukpenning innebar exempelvis tre dagars karens också för de yrkesskadade. Inom LO var man medveten om försämringen, men att snabbt få ersättning fick väga över. Men det utbröt ett häftigt missnöje inom olika fackförbund. Missnöjet var så starkt att den dåvarande statssekreteraren i socialdepartementet menade att detta var en bidragande faktor till att Socialdemokraterna gjorde ett dåligt val 1956, trots den stora sjukförsäkringsreformen (Edebalk 2014).

Genom reformen försvann ca 90 procent av de skador som tidigare reglerats genom olycksfallsförsäkringen. Det fanns de som menade att detta var första steget till en avveckling av en särskild försäkring för yrkesskadade (se t.ex. Elmér 1958). Denna syn blev påtaglig genom tillkomsten av lagen om allmän försäkring år 1963. Där fanns ju förtids- efterlevande- och ålderspensioner (se t.ex. SOU 1966:54).

Den fortsatta utvecklingen

År 1961 bildades Riksförsäkringsverket, som ersatte Riksförsäkringsanstalten och den dåvarande Pensionsstyrelsen (Proposition 1961:45). Riksförsäkringsverket blev huvudorganet för en samlad socialförsäkring. Eftersom ungefär 90 procent av yrkesskadorna slutreglerades inom sjukförsäkringen aktualiserades en monopolisering av yrkesskadeförsäkringen. Ett monopol, hette det, skulle kunna hålla de administrativa kostnaderna nere och förenkla statistikhanteringen. Alldeles särskilt skulle samordningen mellan sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna underlättas om Riksförsäkringsverket fick denna monopolställning. År 1961 togs ett principbeslut i denna riktning och det definitiva beslutet togs år 1967 (Proposition 1967:147). Därmed försvann de nio arbetsgivarbolag, som hade konkurrerat med Riksförsäkringsverket på marknaden för yrkesskadeförsäkringar.

Yrkesskadeförsäkringens minskade betydelse innebar att dess arbetsgivaravgifter blev låga. Premiesatsen byggde på en långt gången uppspaltnings av näringsgrenarna och det fanns vid slutet av 1960-talet 135 näringsgrensrubriker (SOU 1970:49). Den genomsnittliga årliga avgiften var ungefär 0,3 procent av lönesumman. Premierna var alltså obetydliga jämfört med vad arbetsgivarna i övrigt betalade till socialförsäkringen. Ett enhetligt premie-

system ansågs därför ha uppenbara fördelar ur debiterings- och uppbörds-synpunkt och det blev riksdagens beslut (Proposition 1971:22). Den enhetliga premien kom att gälla från 1972.

LO och fackföreningsrörelsen fortsatte att driva på för bättre arbetsmiljö och bättre förmåner för de yrkesskadade, särskilt efter det att karensdagarna inom sjukförsäkringen tagits bort 1966. Yrkesskadeförsäkringen gav emellertid inte fullständig kompensation till den som drabbats av yrkesskada. För att få fullständig kompensation krävdes att förutsättningar för skadestånd förelåg och detta kunde innebära långslitna skadeståndsprocesser.

För att undvika långa och kostsamma skadeståndsprocesser enades arbetsmarknadens parter i början av 1970-talet om kollektivavtalsgrundade trygghetsförsäkringar vid yrkesskada enligt principen att den skadedrabbade skulle kompenseras fullt ut (Carlsson 2008). Kompensationen gällde både inkomst-förlust och ideell skada (sveda och verk, lyte och men). Dessa trygghetsförsäkringar kom efter centrala förhandlingar att omfatta nästan alla anställda.

Tillkomsten av trygghetsförsäkringarna ändrade förutsättningarna för yrkesskadeförsäkringen. Ett utredningsförslag presenterades år 1975 (SOU 1975:84) och på basis av betänkandet beslutades om en ny lag år 1976 (Proposition 1975/76: 197). Den nya benämningen blev arbetsskadeförsäkring. Enligt den nya lagen blev det i princip fullständig kompensation vid arbetsskada, ett förstärkt efterlevandeskydd, en utvidgad personkrets och en mer generös definition av arbetsskada. Arbetsskadebegreppet blev generellt och förteckningen över yrkessjukdomar, som debuterade 1929 slopades. Nu skedde också en decentralisering av arbetsskadeärenden från Riksförsäkringsverket till de allmänna försäkringskassorna. Ännu en nyhet var att det för livränta krävdes att förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete hade reducerats. Tidigare användes ett medicinskt invaliditetsbegrepp.

Efter beslutet år 1976 skedde en kraftig ökning av antalet godkända arbetsskador. Kostnaden för försäkringen steg, arbetsskadefondens kapital tog slut och försäkringen måste i stor utsträckning finansieras över statsbudgeten (SOU 1992:39). År 1993 ändrades reglerna (Proposition 1992/93:30 och 1992/93:178). Definitionen av begreppet arbetsskada stramades upp och arbetsskadesjukpenningen avskaffades. Kvar inom arbetsskadeförsäkringen blev i stort sett bara livräntan och arbetsskadeförsäkringens betydelse som en sekundär socialförsäkring blev än mer accentuerad. Antalet anmälda och godkända arbetsskador minskade markant och framför allt drabbades kvinnor av de hårdare villkoren. Att beviskraven och villkoren blev något mer generösa för de skadedrabbade år 2002 (Proposition 2001/02:81) innebar härvidlag inte någon större förändring.

Avslutning

Olycksfallsförsäkringen, den tidens arbetsskadeförsäkring, var under sina 40 första år den ojämförligt främsta av våra socialförsäkringar. Då var den en primär socialförsäkring. Med tillkomsten av den allmänna sjukförsäkringen år 1955 blev yrkesskadeförsäkringen sekundär och så har den förblivit.

Genom att försäkringen blev en sekundär socialförsäkring uppstod efter hand en reaktion (se t.ex. SOU 2006:86 och S 2010:04). De mest radikala kritikerna har menat att alla kostnader i samband med arbetsskada, d.v.s. sjukpenning, livränta, efterlevandeskydd och samtliga vårdkostnader skulle inkluderas i en arbetsskadeförsäkring. Denna försäkring borde helt och hållet finansieras med arbetsgivaravgifter, som skulle differentieras efter individuell risk. Då skulle, har man menat, arbetsgivarna få starka incitament att förbättra arbetsmiljön och att förebygga arbetsskador. Arbetsskadeförsäkringen skulle i så fall åter bli en primär försäkring. Den debatten kommer säkert att leva vidare.

Referenser

Arbetsförsäkringskommittén (1888) Arbetsförsäkringskommitténs betänkande. I. Utlåtande och förslag

Carlsson, Mia (2008) *Arbetsskada. Samspelet mellan skadestånd och andra ersättningsordningar*. Stockholm: Jure Förlag

Edebalk, Per Gunnar (1996) *Välfärdsstaten träder fram. Svensk socialförsäkring 1884–1955*. Lund: Arkiv förlag

Edebalk, Per Gunnar (2014) *Socialminister Gunnar Sträng och arvet efter Gustav Möller*. Research Reports in Social Work 2014:3. Lund: Socialhögskolan

Elmér, Åke (1958) *Svensk socialpolitik*. Lund: Gleerups

Englund, Karl (1976) *Arbetsförsäkringsfrågan i svensk politik 1884–1901*. Uppsala: Universitetet

Lindqvist, Herman (1901) ”Arbetarna och olycksfallsförsäkringen”. *Social tidskrift* 1901:1

Riksdagens protokoll jämte bihang

S 2010:04 *En alternativ arbetsskadeförsäkring*. Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen av Gabriella Sjögren Lindquist & Eskil Wadensjö

Socialförsäkringskommittén (1919) I *Betänkande och förslag angående allmän sjukförsäkring*

SOU 1925:8 *Betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation*

SOU 1944:15 *Utredning och förslag angående lag om allmän sjukförsäkring*

SOU 1966:54 *Yrkesskadeförsäkring*

SOU 1970:49 *Yrkesskadeförsäkringens finansiering*

SOU 1975:84 *Ersättning vid arbetsskada*

SOU 1992:39 *Begreppet arbetsskada*

SOU 2006:86 *Mera försäkring och mera arbete*

Ålderdomsförsäkringskommittén (1915) V. *Betänkande och förslag angående försäkring för olycksfall i arbete*. Stockholm

Försäkrad i arbetet – om arbetslivets gränser



Mia Carlsson

Stockholms universitet

Inledning – motiv och förutsättningar

Artikeln behandlar arbetsskadeförsäkringens gränser, vilket i grunden är en rättslig tolkningsfråga, och är en bearbetad version av en längre artikel i festskriften Bertil Bengtsson 90 år (Jure 2016). Som utgångspunkt för avgränsningen kan man inledningsvis ställa frågan varför vi har en arbetsskadeförsäkring?

I huvuddrag kan försäkringens syfte sammanfattas i följande punkter:

- Produktionen ska bära kostnaderna i verksamheten.
- Arbetsgivaren leder och kontrollerar arbetet och uppbär vinsten av verksamheten och bör då även ansvara för skaderiskerna.
- Arbetstagaren har begränsad möjlighet att styra över arbetsriskerna.
- Arbetsförmågan är den enskildes främsta tillgång och bör som sådan försäkras.
- Den som arbetar och bidrar till samhällsekonomin förtjänar ett utökat skydd.
- Arbetet innebär en ökad risk för skada.

- Försäkringen ger kunskaper om skaderiskerna i arbetet, vilka kan läggas till grund för förebyggande åtgärder och forskning.
- Via försäkringsskyddet uppfyller Sverige sina konventionsåtaganden på arbetsskadeområdet.
- Med ett försäkringsskydd minskar behovet av domstolsprocesser på grund av skador i arbetet.

Arbetsskadesystemet kan beskrivas som ett tvåspårigt system baserat på socialförsäkring respektive skadestånd kanaliserat till en försäkringsordning. Båda sidor bär dock drag av varandra – vilket har historiska rötter och inte är unikt för svensk rätt. Övergripande kan sägas att arbetsskadeersättning i form av socialförsäkring (se socialförsäkringsbalken, SFB) är allmän och obligatorisk, avser just skador och dessa har ett starkt socialt skyddsintresse. Skadeståndsbaserad försäkringsersättning vid arbetsskada (se Trygghetsförsäkring vid arbetsskada, TFA, m.fl.) är en kollektivavtalsreglerad ansvarsförsäkring med drag av personförsäkring som omfattar större delen av arbetsmarknaden och tillika har ett starkt socialt skyddsintresse.

Arbetsskadebegreppet återfinns i 39 kap. 3 § SFB. "Med arbetsskada avses en skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. En skada ska anses ha uppkommit av sådan orsak, om övervägande skäl talar för det." Skadebegreppet i SFB (se 39 kapitlet SFB) är harmoniserat med motsvarande begrepp i TFA (se § 3 TFA). Harmoniseringen av arbetsskadebegreppet förenklar rättstillämpningen och skapar ökad förutsebarhet. Skaderegleringen sker dock i olika instanser, vilket kan leda till skillnader. Arbets-skador enligt socialförsäkringen handläggs av Försäkringskassan och kan sedan överprövas i förvaltningsdomstol med Högsta förvaltningsdomstolen som prejudikatinstans. Skadereglering enligt TFA sköts av AFA Trygghetsförsäkring AB och kan överprövas genom ett partsreglerat skiljeförfarande eller av allmän domstol, men det senare är ytterst ovanligt. (En något annan ordning gäller för t.ex. Statligt personskadeavtal, PSA.) Förvaltningsdomstolarna styr praxisbildningen, särskilt som praxis enligt TFA inte offentligt redovisas.

Arbetsskadebegreppet är generellt, det vill säga alla skador i arbetet omfattas, men däremot inte andra skador – en tydlig avgränsning efterfrågas. Tyvärr framstår det som något av en utopi! För arbetssjukdomarnas del är de två väsentliga frågorna om den skadade har varit utsatt för viss skadlighet och om det finns ett samband mellan skadligheten och den aktuella sjukdomen. Detta är huvudsakligen bevisfrågor, vilka som regel kräver en omfattande utredning. Försäkringsbedömningen av arbetssjukdomarna vållar stora problem och är generellt sett omdiskuterad. En tredje fråga, som kan uppstå vid såväl sjukdomar som olycksfall, är varaktighetsproblematiken, det vill säga när har effekterna av en viss skada läkt ut?

Avgränsningen av vad som utgör en skada i arbetet aktualiseras som regel vid bedömningen av olycksfall och färdolycksfall. Det rör sig om en rättslig värdering av hur långt försäkringsskyddet sträcker sig. Utöver klarhet om de faktiska omständigheterna då skadan uppkom behövs som regel inte någon vidare utredning. Medan skadlighets- och sambandsprövningen som sagt är omdebatterad, så är bedömningen av i arbetet allmänt accepterad. Varför är det så? Låt oss se närmare på bedömningen.

Vi kan notera att många olycksfall rör mindre summor och därmed är av mindre ekonomisk betydelse för den försäkrade, men det finns självklart även allvarliga olycksfall med omfattande ersättningskrav. Sett till antalet skadefall har olycksfallen försäkringsekonomisk betydelse. AFA Trygghetsförsäkring redovisar för år 2013 52 000 godkända skador och för år 2014 76 000 anmälda skador. Av godkända skador var 45 000 olycksfall i arbetet, 6 700 färdolycksfall och 279 arbetssjukdomar. Försäkringskassan redovisar för år 2014 drygt 7000 bifallsbeslut och knappt 6000 avslagsbeslut (samtliga ersättningsslag). Bedömningen av i arbetet ska alltså appliceras på ett stort antal skadefall. Även om arbetskopplingen i många fall enkelt kan bedömas, så rör gränsdragningen ändå ett mycket stort antal skadeärenden.

Arbetsanknytningen – typsituationen

Man kan som utgångspunkt säga att ”i arbetet” omfattar alla skadehändelser som inträffar

- på den anvisade arbetsplatsen
- under arbetstid
- vid utförande av arbetsuppgifter

Problem uppstår när det i något avseende brister i arbetsanknytningen; någon utför arbetsrelaterade uppgifter utanför arbetstid eller sysslar med mer privata göromål på arbetsplatsen när olyckan är framme. Hur starkt samband med arbetet kan man kräva för att fortfarande vara skyddad av arbetsskade-försäkringen? Vad handlar det om för olika risker? Hur hanteras dessa risker?

Systematiskt är möjligt att skilja mellan bland annat:

- Typiska skaderisker, det vill säga risker som är förknippade med den särskilda verksamheten
- Externa riskfaktorer (kanske ansvarsgrundande för någon annan eller som i övrigt härstammar från en annan källa än den aktuella verksamheten)
- Fritidsrisker, sociala eller privata riskfaktorer, som kan härledas till den försäkrades intressesfär

- Riskfaktorer från annan arbetsrelaterad verksamhet som den försäkrade är knuten till (– i den mån det finns behov av att avgränsa mellan två skilda arbetsverksamheter)
- Det dagliga livets risker, exempelvis insektsbett
- Exceptionella risker, exempelvis eldsvådor och naturkatastrofer

När man bestämmer arbetsskadeförsäkringens omfattning i förhållande till skaderiskerna, så handlar det ytterst om en avvägning mellan försäkringens syfte och funktion i förhållande till omständigheterna i det enskilda fallet. Låt oss se närmare på avgränsningen utifrån en tematisk indelning mot arbetsplatsen, arbetstiden och arbetsuppgifterna samt mot den privata intress sfären och hemarbete. Här följer ett antal exempel med fokus på praxisbildningen.

Arbetsplatsen – arbetsområdet

Gör det någon försäkringsmässig skillnad om jag inom arbetsområdet skadas på en arbetsmaskin eller träffas av en nedfallande plank från grannfastigheten, blir biten av en orm eller inte ser mig för och går rakt in i en lyktstolpe? Som regel inte. Normalt anses skador som inträffar på själva arbetsplatsen eller i dess omedelbara närhet, ha skett i arbetet. Det krävs inte att skadeorsaken är en för verksamheten typisk risk. Även orsaker som har sin upprinnelse i andra verksamheter men som utlöser en skada i arbetet omfattas, liksom slumpmässiga risker som exempelvis ormbett, getingstick och åsknedslag eller då någon snubblar till och skadas. Om arbetstagaren däremot skadas när han eller hon sysslar med privata göromål på arbetsplatsen, så kan skyddet avgränsas.

Drabbas någon av sjukdomsanfall på arbetet – som inte har med arbetet att göra – räknas detta inte heller som arbetsskada, såvida inte besvären förvärras eller ytterligare skada uppkommer på grund av arbetsförhållandena; kanske skadar sig den försäkrade på en arbetsmaskin i samband med ett epileptiskt anfall.

Att skador som inträffar på arbetsplatsen normalt förs till arbetet kan ses som ett utslag av att praxis utvecklas i socialförsäkringen och inte i skadeståndsrätten. Ansvarsgrunden är nedtonad, medan just arbetskopplingen har betydelse för vilka skadade som ska vara gynnade i jämförelse med andra socialförsäkrade. Att avgränsningen inte anknyter till verksamhetsrelaterade risker förenklar också försäkringsadministrationen, på så sätt att man inte behöver utröna vem som ansvarar för en viss risk. Regresser förekommer i princip inte och premierna är enhetliga såväl i det offentliga som i det kollektivavtalsreglerade systemet. Skulle försäkringssystemet i framtiden komma att spridas på en konkurrensutsatt marknad måste en annan och mer specificerad gränsdragning göras. Det sociala skyddsintresset inom ramen för

en allmän och obligatorisk försäkring påverkar alltså i viss mån bestämningen av i arbetet. Det kollektivavtalsreglerade skyddet har i detta avseende en likartad konstruktion.

Hur man bestämmer arbetsplatsen är emellertid inte alltid så lätt att avgöra. Ett gränsfall kom upp i skiljenämnden för AFA Försäkring 11 december 2013 (ärende 058/2012). En man hade råkat ut för en cykelolycka strax utanför det fabriksområde där mannen arbetade. Olyckan inträffade på företagets mark, på en av företaget anlagd cykelväg, men utanför det fabriksinhägnade området. Utanför porten till fabriksområdet, på företagets mark, låg även en företagsparkering. Fråga uppkom om olyckan var att betrakta som ett arbetsolycksfall eller som ett färdolycksfall.

AFA Trygghetsförsäkring argumenterade för att skadan, om den skulle vara ett olycksfall i arbetet, måste ha inträffat inom ett område som endast disponerades av arbetsgivaren och som inte var avsett för andra än företagets anställda, dvs. att arbetsgivaren hade exklusiv tillgång till och kontroll över området. Skiljenämnden berörde dock inte detta och en sådan avgränsning av arbetsområdet framstår alltför onyanserad (även om det många gånger säkert förhåller sig på det sättet).

Inledningsvis måste man göra en distinktion mellan förflyttningar under pågående arbete och den förflyttning som sker i och med att någon anländer till arbetet inför arbetsdagen eller påbörjar färden hem efter arbetets slut. Under arbetets utförande följer ”arbetet” på ett annat sätt med arbetstagaren, exempelvis om han eller hon ger sig iväg för att hämta eller införskaffa något som rör verksamheten.

Skiljenämnden menade att hemfärden får anses påbörjad när den försäkrade med ett praktiskt betraktelsesätt kan anses ha lämnat arbetsplatsen. Vad som avses med detta framstår inte helt klart, men en rimlig tolkning är att man får bedöma saken utifrån omständigheterna i det enskilda fallet med beaktande av att arbetstagaren faktiskt sett har avslutat arbetet.

Enligt skiljenämnden får färden oftast anses påbörjad då den försäkrade lämnar företagets yttre port eller liknande. Det gäller normalt även om arbetsgivaren äger marken utanför, eftersom annars även olyckor som inträffar på ett förhållandevis stort avstånd från den egentliga arbetsplatsen skulle kunna omfattas, vilket inte varit avsett. Händelsen bedömdes som ett färdolycksfall. Man kan uttrycka det så att det är företaget som arbetsgivare och inte som fastighetsägare som är det väsentliga.

I ett annat fall, 20 maj 2013 i Kammarrätten i Göteborg (mål 7979-12), skadades en man ute på gatan efter att ha lämnat receptionen där han arbetade. Mannen skulle kontrollera sin privata bil, då han hört att någon försökt att bryta sig in i bilen. Kammarrätten ansåg inte att det var en arbetsskada, eftersom mannen lämnat arbetsplatsen samt gjort det av privata

skäl. Rätten fann heller inget samband mellan olyckan och hans arbete som receptionist.

Hade utgången blivit en annan om mannen gått ut för att kontrollera en kunds bil eller en arbetskamrats bil? Ligger det en skillnad i om aktiviteten kan härledas till arbetsgivarens intresse, som kanske rörande kundbilen, eller är det avgörande att det är fråga om en aktivitet som inte är att betrakta som en arbetsuppgift? Det är svårt att ha någon bestämd uppfattning.

Skador som sker på annan plats än arbetsplatsen omfattas som regel inte av försäkringsskyddet, om inte den aktuella aktiviteten ligger i arbetsgivarens intresse. Jag tänkte återkomma till det.

Arbetstid

I den mån skada inträffar utom arbetstid krävs som regel att skadan inträffat inom rimlig tid från denna; ju längre tid som går, ju starkare arbetssamband i övrigt kan man kräva, exempelvis när det gäller den sysselsättning som den försäkrade är engagerad i vid skadetillfället.

Måltider är ett tema som ofta kommer upp. Försäkringsskyddet gäller som regel under kafferaster och paus i arbetet. Däremot omfattas normalt inte skador som sker under lunchraster, inte ens om arbetsgivaren förestår serveringen. En restaurangchef fick en tandskada när han i personalrestaurangen bet i ett hårt föremål i maten. Den omständigheten att maten tillhandahölls och förtärdes i en personalmatsal som hörde till arbetsplatsen ansågs inte tillräckligt för att ett samband med arbetet skulle föreligga, 13 oktober 1997 i Kammarrätten i Stockholm (mål nr 7242-95).

En försäljare blev under ett kundbesök bjuden på kaffe och kaka i kundens bostad. När försäljaren åt kakan skadade han en tand på en körsbärskärna i kakan. Regeringsrätten konstaterade i domen, att besök hos kunder i deras hem ingick i den försäkrades arbete som försäljare. Domstolen anförde vidare att kaffedrickandet tillsammans med kunden knappast kunde betraktas som en från den försäkrades egentliga arbete skild syssla och fick i vart fall anses ha ett klart samband med hans arbete som försäljare. Tandskadan bedömdes därför som olycksfall i arbetet (RÅ 2007 ref. 1). Det framstår relativt givet att detta bör vara en skada i arbetet. Det är inte fråga om en rast i arbetet i egentlig mening och dessutom omfattas som regel även skador under kafferaster.

Som exempel på ett yttersta gränsfall kan nämnas 23 november 2007 i Kammarrätten i Stockholm (mål 520-07). En försäkrad, som hade sin arbetsplats förlagd till ett lager inom ett flygplatsområde, skadades i samband med ett lunchbesök vid en restaurang på flygplatsen. Mannen skadade nacke och rygg när han halkade strax utanför restaurang, innan han lämnat ifrån sig sin

lunchbricka. Brickstället var uppställt utanför ingången till restaurangen och fråga uppkom om lunchmåltiden var att anse som avslutad och skadan därmed uppkommit i arbetet. I ett oenigt domslut godkändes händelsen som arbetsskada. Ett generöst beslut kan man nog tycka.

Arbetsuppgifter

Aktiviteter som arbetstagaren ägnar sig åt till fullgörande av anställningsavtalet – arbetsuppgifter – anses typiskt ha ägt rum i arbetet. Även händelser som i andra fall har en sådan anknytning till arbetet att de kan sägas ha utförts som ett led i den aktuella verksamheten eller i övrigt för arbetsgivarens räkning eller i vart fall i arbetsgivarens intresse omfattas av försäkringen. En ridinstruktör skadades när hon på egen häst, utanför ridskolans område, rekognoserade för att finna nya ridvägar till ridskolans verksamhet. Ridningen skedde under arbetstid, men utan uppmaning från arbetsgivaren. Regeringsrätten ansåg att ridningen företagits i arbetsgivarens intresse och att skadan inträffat under sådana förhållanden att den haft samband med verksamheten (RÅ 1996 not 105). Av målet framgår att arbetsgivaren var av motsatt ståndpunkt. Den som har arbetsgivaren emot sig kan lätt riskera att hamna i ett sämre läge vid den försäkringsmässiga bedömningen. Kanske går arbetsgivaren i försvarsställning. Risk finns så klart även att arbetsgivaren försöker hjälpa arbetstagaren. Den här typen av s.k. moral-hazard kan vara svår att hantera.

Representation framstår som ett område där rättsläget kan ha förändrats. Som exempel kan nämnas FD 1976:8 där några personer, Vd och anställda, vid ett företag tillsammans med Vd och en anställd för en större kund företog en kortare flygtur och en av Vd:arna flög planet. Planet störtade och samtliga dog. Efter flygturen skulle parterna åkt till det ena företaget och avslutat en större affär. Händelsen ansågs inte ha skett i arbetet.

Tjänsteresa

Tjänsteresor och utbildning som arbetsgivaren beordrat räknas som aktiviteter i arbetet. Det finns inget krav på att själva sysselsättningen vid skadetillfället ska ha utförts på uppmaning eller efter överenskommelse med arbetsgivaren. Enligt praxis har olycksfall godkänts när det har inträffat under en aktivitet som har varit i arbetsgivarens intresse (jämför skada under lunch på internatkurs, RÅ 2010 ref. 85.)

Jag har tidigare anfört att under tjänsteresa är den försäkrade i väsentlig mån skyddad vid olycksfall som inträffar på hotell eller annat övernattningsställe. Privata utsvävningar i samband med sådana resor hänför sig emellertid inte till arbetet. Möjligen måste detta nyanseras; rättsläget framstår dock något oklart.

I FÖD 1995:4 hade en arbetstagare halkat och slagit huvudet i ett kakelgolv på väg till duschen, när hon besökte motionsanläggningen (för att bada bastu) på det hotell där hon bodde; dusch fanns även på hotellrummet. Skadan ansågs inte ha skett i arbetet. I ett senare fall, 25 juni 2009 i Kammarrätten i Sundsvall (mål nr 1557-07), råkade en man ut för ett olycksfall när han sent på kvällen halkade i duschen i badrummet på det hotellrum där han för tillfället vistades. Rätten menade att arbetsskadeförsäkringens skydd skulle utvidgas allt för mycket om det också omfattade arbetstagarens personliga hygien i hemmet eller förhyrd bostad. Skötsel av hygien ansågs i detta fall vara en sådan privat angelägenhet som ligger utanför arbetsskadeförsäkringen. Det som kan anföras i motsatt riktning är den omständigheten att skadan inträffat på ett hotellrum under tjänsteresa. Vilka befogade förväntningar kan en arbetstagare ha på försäkringsskydd under tjänsteresa? Hade utgången varit densamma om personen snubblat på en trasig matta på hotellrummet eller om han eller hon skadats vid en brand på hotellet?

Situationen vid utlandsresa är speciell eftersom arbetstagaren, om olyckan är framme, riskerar att hamna på sjukhus utomlands med höga vårdkostnader och omkostnader som följd – i varje fall om personen rest utanför EU. Omfattas skadan av arbetsskadeförsäkringen, så täcker försäkringen även sjukvårdskostnader utomlands. I annat fall får den skadade eller arbetsgivaren stå kostnaden för egen del eller genom särskild försäkring. Skador som inträffar på tjänsteresa utomlands innebär därför en särskild risk för kostnader jämfört med skador på hemmaplan. Detta gör att arbetsskadestycket får en utökad betydelse. Här kan nämnas ett äldre fall, FD 1978:13. En resemontör avled av koloxidförgiftning när han låg och sov. Montören var utsänd av ett svenskt företag för arbete i Algeriet och bodde i en villa som företaget hyrt. Braskaminen som orsakat förgiftningen var inköpt av företaget. Domstolen ansåg att förhållande var sådana att dödsfall i arbetet förelåg. Huruvida arbetsgivaren inköpt kaminen eller inte framstår dock inte som en försäkringsrelevant omständighet. Snarare är det i så fall skaderisken i sig. Är det en vardaglig risk eller en risk förknippad med tjänsteresan?

Ett nyare fall 14 oktober 2015 i Kammarrätten i Stockholm (mål nr 4688-15), avsåg en konferens- och friskvårdsresa anordnad av arbetsgivaren. Den försäkrade skadades när han nattetid föll ned från sovloftet i den stuga som hyrts av arbetsgivaren. Med hänvisning till RÅ 1996 ref. 76 (polisbanketten) och FÖD 1995:4 (halkolyckan i motionsanläggningen) konstaterar kammarrätten att skadorna i de fallen inträffat i samband med aktiviteter som ansågs ligga utanför tjänsteresans och arbetets område. I det aktuella fallet hade övernattningen i stugan varit det enda alternativet under resan. Övernattningen ansågs därför som ”ett led i konferensresan” (jämför RÅ 2010 ref. 85; internatlunchen.)

Med ett sådant synsätt framstår min tidigare angivna bedömning vara utgångspunkten; den skadade är under tjänsteresa i väsentlig utsträckning skyddad under själva resan och på hotellet, men inte vid privata aktiviteter.

Den väsentliga frågan blir då vad som ligger ”inom tjänsteresans och arbetets område” respektive vad som istället hänför sig till den privata intressesfären. Att nattklubbsbesök normalt hänför sig till den senare kategorin är tämligen självklart (jämför FÖD mål nr 1173/1984:13, misshandel och rån på väg till hotellet kl. 02.00 på natten i Rio de Janeiro). Halkolyckan i duschen på hotellrummet framstår däremot som ett gränsfall, men bland annat försäkringsmässiga hänsyn kan tala för en begränsning – sett till att det just rör sig om ett gränsfall. Kammarrättens motivering i domen anknyter till det så kallade dammlucke-argumentet, genom hänvisning till risken för en större utvidgning av försäkringsskyddet. Vid tjänsteresa bör man således inte enkom hänvisa till aktiviteter i arbetsgivarens intresse.

Den privata intressesfären

Handlingar i strid med arbetet eller verksamhetsfrämmande handlingar faller som regel utanför försäkringsskyddet. Det kan röra sig om handlingar som liknar medvållande till skada. Regler om medvållande finns dock inte i SFB. Inom skadeståndsrätten kan grovt medvållande till personskada leda till viss jämkning, medan bedömningen av ”i arbetet” enligt arbetsskadeförsäkringen är en fråga om allt eller inget. Motivet för det utökade skyddet minskar vid den här typen av handlingar, men man bör samtidigt beakta att arbetsskadestyddet är tänkt att täcka risker i arbetet som den enskilde har begränsad möjlighet att styra över. Det faktum att någon vistas i en farlig miljö kan påverka utfallet. Bedömningen i ett äldre fall, FR 1942:67, kan ifrågasättas. En 16-åring pojke skadades när en gasverksbyggnad exploderade. Explosionen berodde troligtvis på att 16-åringen rökt i byggnaden. Han hade vid upprepade tillfällen rökt där trots förbud från arbetsgivaren.

Beträffande gräl och bråk kan nämnas FÖD 1995:9. Den försäkrade drabbades av hjärtinfarkt i samband med ett gräl angående en arbetsangelägenhet vid en privat fest, vilket inte ansågs vara en skada i arbetet. Däremot bedömdes ett överfall utanför bostaden föranlett av ett gräl dagen före som färdolycksfall i arbetet, FÖD 1985:43. Utgången blev densamma i FÖD 1980:9; under en paus i arbetet utdelade en arbetstagare en skämtsam spark mot en arbetskamrat, varvid kamraten skadades. I detta sammanhang måste man emellertid skilja mellan privata meningsskiljaktigheter och situationer som kan betecknas som mobbning eller trakasserier mot någon bland arbetskamraterna. En mobbningssituation kan inte avfärdas för att angreppen inte rör arbetet i sig.

Sociala aktiviteter är ett svårbedömt område. Gränsfall kan uppkomma när det inte formellt är obligatoriskt att delta, men då det uppstår social press att göra det. Det kan inte sällan också vara fråga om udda sporter eller aktiviteter med riskfyllda moment. Social kompetens och sociala aktiviteter har större betydelse idag och vad som ligger i arbetsgivarens intresse och inte har sannolikt förändrats över tid.

Hemarbetare och hemarbete

Vid arbete i hemmet blir gränsen mellan arbete och fritid diffus. Som regel är det också svårare att kontrollera när och hur skadan skett, utan närvaro av exempelvis kollegor. Ett närmare samband mellan skada och arbete krävs som regel i dessa fall, men inte sällan rör det sig kanske snarare om bevisfrågor än om den rättsliga avgränsningen. FÖD 1995:21 framstår dock som ett gränsfall; en dagbarnvårdare utförde sitt arbete i den egna bostaden och skadade sig då hon skulle stänga ett nyputsat fönster. Skadan godkändes som ett arbetsolycksfall.

Vad händer om jag får ett arbetssamtal på mobilen på min fritid och skadas medan jag går och pratar i telefonen? Sannolikt uppkommer bevisproblem; kan man ta den skadades uppgifter för goda eller måste man ställa andra krav på utredningen? Det är viktigt att behålla försäkringsmässigheten i försäkringen, men samtidigt bör skyddet inte urholkas. Man kan knappast tillämpa ett annat beviskrav än det som faktiskt gäller, men man torde i en sådan situation kunna kräva viss konkret bevisning för arbetskopplingen.

Det faktum att arbetslivet blir allt mer flexibelt påverkar i stor utsträckning vår arbetsmiljö. Den enskilde utformar till viss del sin egen arbetsplats, kanske i det egna hemmet. Detta påverkar i förlängningen även skaderiskerna i arbetet liksom arten av de försäkringsfall som ska hanteras inom arbetsskadeskyddet.

Slutsats

Sammanfattningsvis framstår avgränsningen av försäkringsskyddet med hänvisning till arbetskopplingen som förhållandevis generös, men generellt accepterad. Det leder förvisso till att något fler kan vara ersättningsberättigade, men samtidigt har avgränsningen av försäkringsskyddet vållat mindre diskussion i Sverige än vad som tycks vara fallet utomlands. I förlängningen torde detta minska tvistelösningskostnaderna.

Arbete, psykisk ohälsa och sjukskrivning



Eva Vingård

Uppsala universitet

2013 fick forskningsrådet Forte i uppdrag av regeringen att ta fram en vetenskaplig kunskapsöversikt om förhållandet mellan arbetsförhållanden, psykisk ohälsa och sjukskrivning. Denna text baserar sig på den rapport som projektgruppen lämnat till Forte.¹

Uppdraget var att redovisa den vetenskapliga litteraturen om sambanden mellan arbetsförhållanden, psykisk ohälsa och sjukskrivning. Alla dessa tre begrepp är något oprecisa och kontextuella. Arbetsförhållanden och arbetsmarknad skiljer sig åt mellan länder men också inom länder, psykisk ohälsa definieras olika och regler för ersättning vid sjukdom skiftar betydligt. Varje vetenskaplig studie utgår från sin samhälleliga kontext och jämförelser kan ibland vara vanskliga.

¹ "En kunskapsöversikt om psykisk ohälsa, arbetsliv och sjukfrånvaro" FORTE 2015. Projektgruppen bestod av: Eva Vingård, professor i arbets- och miljömedicin, Uppsala Universitet (ordf.); Lisa Ekselius, professor i psykiatri Uppsala Universitet; Bengt Järnholm, professor i yrkes- och miljömedicin Umeå Universitet; Christer Hogstedt, professor i arbetsmedicin, forskare vid Karolinska Institutet, Stockholm; Per Lindberg, universitetslektor i arbetshälsovetenskap, Högskolan i Gävle; Thomas Karlsson, fil. magister, doktorand Högskolan i Gävle; Magnus Helgesson, med.lic., doktorand Uppsala Universitet; Bo Johansson, fil.kand., doktorand, Uppsala Universitet.

Det psykiatriska sjukdomsbegreppet låter sig inte lätt definieras. Var gränsen går mellan vardagliga påfrestningar och vardagens stress och ett psykiskt sjukdomstillstånd är ofta flytande. Någon klar definition av begreppet psykisk ohälsa står inte att finna trots att det används internationellt. Ett begrepp som flitigt används i internationell vetenskaplig litteratur är "common mental disorders", förkortat CMD. Detta engelska begrepp inkluderar vanligen följande diagnoser: depression, generaliserat ångestsyndrom, paniksyndrom, specifika fobier, tvångssyndrom och posttraumatiskt stressyndrom. Cirka 90 % av alla som sjukskrivs för en psykisk sjukdom i Sverige innefattas av beteckningen CMD. Psykiska symtom är betydligt vanligare än sjukskrivning för psykisk ohälsa. I studier av psykisk sjukdom i befolkningen varierar andelen som under ett år fått en sådan diagnos kraftigt mellan olika undersökningar (9,6–32,8 %).

Antalet personer som får ersättning via sjukförsäkringssystemet (sjukpenning, sjukersättning, aktivitetsersättning, rehabiliteringspenning) på grund av psykisk diagnos har minskat något mellan 2007 och 2013. Däremot har andelen som fått ersättning på grund av psykiatrisk diagnos ökat vilket framför allt beror på att ersättning för andra diagnoser minskat kraftigare. Antalet personer med psykisk sjukskrivningsdiagnos har ånyo ökat under de senaste åren.

Kvinnor är oftare sjukskrivna i psykisk diagnos än män och i studier av långa sjukfall (>3 mån) ses en tydligare ökning bland kvinnor än bland män sedan 2009. Orsaken till detta är oklar. I de studier som undersöker effekten i form av psykisk ohälsa på grund av exponeringar i arbetet och som redovisar kvinnor och män separat framkommer inga större skillnader i resultatet. Om kvinnor och män utsätts för samma exponeringar och påfrestningar i arbetslivet tycks reaktionerna i form av psykisk ohälsa vara tämligen lika.

Flera olika faktorer på arbetet har visat sig ha samband med utvecklingen av psykisk hälsa både åt det negativa och positiva hållet. De exponeringar i arbetet som kan knytas till psykisk ohälsa och sjukskrivning på gruppnivå redovisas i faktarutan nedan liksom de faktorer i arbetet som främjar den psykiska hälsan och välbefinnandet.

Att återvända till arbetet efter en lång sjukskrivning på grund av psykisk ohälsa är en komplex process, som involverar många olika intressenter såsom den sjukskrivne, arbetsgivaren, arbetsförmedlingen, försäkringsinstanser och hälso- och sjukvården. De studier och kunskapssammanställningar som gjorts är få och ger inget enkelt svar på frågan vad som är en bra och rekommendabel intervention för att göra processen för arbetsåtergång så lyckad och effektiv som möjligt. En sak tycks dock relativt säker: eftersträvas arbetsåtergång efter en sjukskrivning för en psykisk ohälsa krävs att arbetsplatsen är involverad, vare sig orsaken till sjukskrivningen finns där eller inte.

Faktaruta – Vetenskapligt stöd finns för nedanstående samband på gruppnivå

Arbetsfaktorer/exponeringar	Ökad risk för nedanstående diagnoser/utfall
Spänt arbete	Psykologisk störning, depressionssymtom, sjukskrivning pga. depression för män
Höga krav	Känslomässig utmattning, depersonalisering, depression, sömn- och psykologisk störning, förtidspension, ökad risk för sjukskrivning pga. depression för män
Låg kontroll	Depressionssymtom, känslomässig utmattning, sömnstörningar, ökad risk för sjukskrivning pga. depression för män och kvinnor
Bristande stöd	Depressionssymtom, känslomässig utmattning, sömnstörningar, självmord
Obalans ansträngning-belöning	Depressionssymtom, sömnstörning, ökad risk för kvinnor för sjukskrivning med psykiatriska diagnoser
Små utvecklingsmöjligheter	Depressionssymtom
Rollkonflikter	Depressionssymtom, psykologisk störning, sjukskrivning
Mobbing	Depressionssymtom, utmattningssyndrom, sömnstörningar
Katastrofupplevelser	Post-traumatiskt stressyndrom
Otrygg anställning	Depressionssymtom, utmattningssyndrom
Skiftarbete	Sömnstörningar
Arbetsfaktorer/exponeringar	Minskad risk för nedanstående diagnoser/utfall
God kontroll	Sjukskrivning
Rättvisa	Psykisk ohälsa, stresstörning och sjukskrivning
Engagemang	Psykisk ohälsa, depressiva symptom
Arbetsfaktorer/exponeringar	Ökad chans till nedanstående utfall
Organisatorisk måltydighet	Positiv förändring i psykisk energi och minskad arbetsrelaterad utmattning
Positivt arbetsklimat	Förbättrad psykisk hälsa
Kontroll i arbetet	Förbättrad psykisk hälsa, välbefinnande, förbättrat lärande, arbetsprestation, buffertfunktion mot höga krav
Balans ansträngning-belöning	Psykiskt välbefinnande
Minskad tidspress	Psykiskt välbefinnande, energy
Personalorienterat ledarskap	Reducerad sjukfrånvaro och förtidspensionering, minskad ångest, emotionell uttrötning och stress, arbetstillfredsställelse, psykiskt välbefinnande
Socialt stöd	Psykiskt välbefinnande, arbetstillfredsställelse
Inflytande	Psykiskt välbefinnande, låg stressnivå
Utvecklingsmöjligheter och anställningstrygghet	Psykiskt välbefinnande
Arbetstillfredsställelse	Psykisk hälsa, fysisk hälsa, självkänsla, minskad "burnout", depression, ångest

Det finns endast ett begränsat antal ekonomiska utvärderingar av interventioner som ska underlätta arbetsåtergång bland personer med psykisk ohälsa. Med dagens kunskapsläge finns därför ingen evidens för att någon intervention, syftande till återgång i arbete, skulle vara säkert ekonomiskt lönsam.

Att förebygga att psykisk ohälsa uppstår är tilltalande. ”Friskfaktorer” för psykisk hälsa i arbetslivet är faktorer och förhållanden i arbetet som kan tänkas ha en förebyggande och främjande effekt på den psykiska hälsan och välbefinnandet bland arbetstagare. De faktorer som främst kopplats till psykiskt välbefinnande bland arbetstagarna är ett gott ledarskap(rättvist, stödjande, inkluderande och bemyndigande), kontroll i arbetet, balans mellan arbete och fritid, balans mellan arbetsinsats och belöning, tydliga mål och anställningstrygghet.

En internationell litteraturöversikt över psykisk ohälsa i relation till sysselsättning och sjukskrivning utifrån publikationer från myndigheter och organisationer (FN, WHO, ILO, OECD, EU m.fl.) har inkluderats i rapporten. Den Europeiska unionens högnivåkonferens ”Tillsammans för psykisk hälsa och välbefinnande” antog i juni 2008 ett ”Europeiskt fördrag för psykisk hälsa och välbefinnande”. Fördraget lyfter fram fem prioriterade områden. ”Psykisk hälsa i arbetsmiljöer” är ett av dem. Europaparlamentet antog 2009 en resolution om psykisk hälsa i 50 punkter. Åtta av dessa adresserar *psykisk hälsa på arbetsplatsen och är vägledande för medlemsstaterna*.

Denna kunskapsöversikt visar att forskningen inom området arbetsliv, psykisk hälsa och ohälsa samt sjukskrivning är sparsam trots att detta är ett samhällsproblem, som berör många individer och arbetsplatser. Men den kunskap som finns om arbetsfaktorer, psykisk ohälsa och sjukskrivning borde användas mer av alla aktörer såsom hälso- och sjukvården, arbetsgivare, arbetstagare, Försäkringskassa, Arbetsförmedling och politiker.

Flera kunskapsluckor och angelägna forskningsområden har dock lokaliserats:

- Den forskning som finns är oftast framsprungen ur en forskningstradition åt gången d.v.s. arbetsmedicinen undersöker hälsa i förhållande till arbetet, ekonomer undersöker de ekonomiska utfallen orsakade av sjukskrivning och så vidare. Ett flervetenskapligt angreppssätt skulle öka förståelsen för de komplexa samband som finns.
- Många med psykisk ohälsa arbetar och det vore intressant att studera vem som kan arbeta med en psykisk ohälsa, var man kan arbeta, med vad man kan arbeta, hur man kan arbeta och varför man arbetar trots besvären.
- Att bedöma funktions- och arbetsförmåga är komplicerat och instrument och metoder bör utvecklas och valideras.

- Många instanser i samhället är involverade vid långvarig psykisk ohälsa som leder till sjukskrivning. Utarbetandet av hållbara och lättillgängliga strukturer för samtliga aktörer är ett utvecklingsfält som troligen skulle kunna ge vinster i snabbare arbetsåtergång.
- Exponeringar i arbetet har ett samband med psykisk ohälsa. Det förebyggande arbetet är viktigt men metoder och utvärdering för ett sådant arbete bör förfinas och evidensbaseras genom ytterligare forskning. Företagshälsovården skulle här kunna utvecklas till en viktig partner.
- Hälso- och sjukvården har som primärt fokus att bota och lindra sjukdom. Värdefullt vore också om arbetsperspektiv lades på en behandling för att förbättra möjligheten till arbetsåtergång.
- För att hitta fungerande metoder för rehabilitering och arbetsåtergång efter sjukskrivning på grund av psykisk ohälsa bör större studier med lång uppföljningstid och av multicenterkaraktär initieras.
- I Sverige finns bra register som skulle kunna utvecklas mer och göras ännu mer tillgängliga för forskning och utvärdering.
- Arbetslivet förändras ständigt och hur dessa förändringar påverkar hälsan till det bättre eller det sämre måste forskarna snabbt få möjlighet att undersöka.
- Sverige saknar sedan några år representation i betydande internationella organisationer och nätverk som syftar till att initiera forskning och sprida dess resultat inom området. Det är en angelägen uppgift att återinträda i dessa sammanhang.

Arbetsplatsen: Betydelsen av omstruktureringar för resurser och krav i arbetet samt hälsa och sjukfrånvaro



Lotta Dellve

Kungliga Tekniska Högskolan och Högskolan Borås

Inledning

Det har under den senaste tiden varit stort fokus på att öka effektivitet och kvalitet i offentliga organisationer. Tillsammans med kostnadsbesparingar har frekventa och mer intensiva omorganisationer i offentliga organisationer lett till ökade slitningar i arbetet med stress-relaterade symtom och även långtidssjukskrivning bland medarbetare (Westgaard & Winkel 2011; Falkenberg et al. 2013; Szucs et al. 2015). Denna utveckling har tydliggjort behovet av att dels undersöka betydelsen av utvecklingsarbeten från organisatoriska systemperspektiv och dels undersöka hur omstruktureringar och

verksamhetsutveckling kan ske på mer hållbara sätt. Denna text sammanfattar resultat från nyligen avslutade studier om hur, på vilket sätt, när och för vem omstrukturering av arbetet påverkar krav och resurser i arbetet samt aspekter på hälsa och sjukfrånvaro. Studierna ger fördjupad kunskap om interaktion mellan organisatoriska förutsättningar, olika ledarstrategier och medarbetares engagemang och hälsa. Resultat från våra studier ger också bidrag till kunskapsutveckling om hur kapacitet kan byggas för hållbart och hälsofrämjande utvecklingsarbeten för medarbetare och chefer.

Bakgrund

Omstruktureringsprocesser

Organisatoriska omstruktureringsarbeten kan vara av olika slag. Råd och recept på framgång saknas inte i den populärvetenskapliga litteraturen eller i vetenskaplig litteratur och det kan också vara motstridiga och förvirrande. Det saknas dock ofta empirisk evidens och systematik i beskrivning av förändringar, reformer och införande av olika förändringsmodeller. En avsaknad av systematik gör det svårare att problematisera vilka konsekvenserna är av olika styrideal, reformer och förändringar. Rune By Todnem (2005) föreslår indelning av förändringsledning i följande aspekter: omfattning (storskalighet eller mer avgränsad), hur förändringen sker och utvecklar sig (t.ex. planerad, framväxande, situationsspecifik) och förändringstakt.

New Public Management (NPM) kan ses som gigantisk storskalig omstruktureringsarbete av den offentliga sektorn. Inom vården har NPM skapat nya strukturer kring arbetet, t.ex. genom ökat kontroll över budget, arbetsprocesser och uppföljning (Pollitt & Bouckaert 2011). Implementering av Lean production, räknas ofta som del av NPM, och påverkar strukturering, standardisering och kontroll över arbetet (Brandau de Souza 2009). Tidigare studier har beskrivit att den ökade kontrollen och standardisering av professioners arbete, har minskat arbetsengagemang och ökat ett maktspel mellan "managerialism vs. professionalism" (Choi 2010). Implementering av Lean i vården har skett i omgångar i Sverige och inte utan kritik. Kritik rör att processer som rör biltillverkning inte alls är användbart att anpassas till vårdprocesser; att det är ett nytt språkbruk som inte utvecklats från professionella; intressekonflikter mellan strategisk ledning och sjukvårdens starka professionsgrupper; samt standardisering av arbetsprocesser och professionella bedömningar i arbetet. Både styrnings- och vårdideal i kombination med krav på besparingar, anpassning till dagens och framtida utmaningar och önskan om en metod som lösning på problemen ledde fram till intresset att implementera Lean ökat igen.

Omstrukturering, arbetsförhållanden, hälsa och sjukfrånvaro

Omstruktureringar påverkar sannolikt indirekt arbetsrelaterad hälsa via förändringar i arbetsförhållanden, såsom ökat tempo, ökade krav, rollkonflikter, osäkerhet i anställning och minskad kontroll (Lavoie-Tremblay et al. 2010).

Få studier har fokuserat på betydelsen av omstruktureringsprocesser för sjukfrånvaro. En prospektiv studie (Bernström & Kjekshus 2014) visade att organisatoriska förändringar var associerade med högre risk för sjukdom hos medarbetarna och effekten var beroende på typ av förändring. Andra studier har visat att graden av sjukskrivning är associerade med storskalighet och intensitet av omorganisationer (Szucs et al. 2015, Falkenberg et al. 2013). Studier har visat att det finns mer negativ inverkan på hälsa och sjukskrivning bland de anställda, från omorganisation inom den offentliga sektorn jämfört med den privata sektorn (Westgaard & Winkel 2011). Några studier pekar också på vikten av relevant och meningsfull omorganisation för hållbar arbetsförmåga. Studier av hälsokonsekvenser av storskalig implementering av Lean production har visat både negativa och positiva initiala konsekvenser för arbetsvillkor. Mer ensidiga prioriteringar av ekonomiska värden (rationalisering) tycks ha lett till ökad ohälsa bland medarbetare (Westgaard & Winkel 2011).

Efter första implementeringsvågen av Lean rapporterades ökade sjukskrivningar från de mer magra organisationer som skapats genom rationaliseringsarbetet (Hertting et al. 2004). Under andra implementeringsvågen beskrivs också ökade resurser i arbetet, främst från studier från Skandinavien, se t.ex. Dellve et al. 2015. Det finns dock behov av fördjupade studier om hur professioners och semi-professioners arbete, engagemang och arbetsmiljö påverkas av omstruktureringar, t.ex. standardisering och rationalisering av arbetet. Standardisering av arbetet har sannolikt olika betydelse för professioner och semi-professioner beroende på hur det påverkar inflytande och kontroll.

Metod

I ett projekt (A) beräknades incidens av långtidssjukskrivning bland kommunalt anställd vårdpersonal och chefer på olika nivåer genom AFAs och SCBs registerdata. Sambandsanalyser gjordes mellan incidens och aspekter på omstrukturering och ledningsarbete, vilket insamlats genom enkäter till kommunledning och vårdpersonal.

I ett projekt (B) följdes medarbetare (n=1361) och chefer (n=429) i fem sjukhus under tre år. Tre av sjukhusen implementerade Lean på olika sätt. Projektet använde både kvalitativ och kvantitativ metodik, och datainsamling skedde med enkäter, registerdata, intervjuer och observationer.

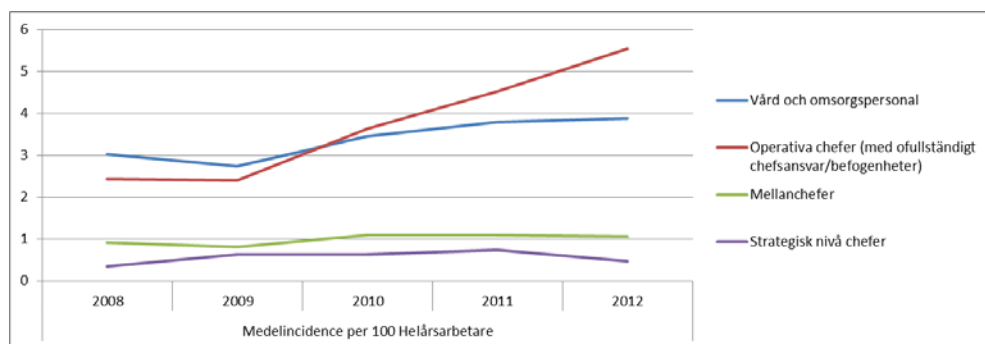
Resultat

Incidens av långtidssjukskrivning och betydelsen av omstrukturering

Resultat från projekt ”A” visade tydlig skillnad i incidens för olika positioner i organisationen. Bland operativa chefer utan fullständiga ansvar och befogenheter fanns dock en tydlig ökning av långtidssjukskrivning sedan 2009. Medelincidensen bland dem var minst två till tre gånger högre än medelincidensen för chefer på mellan och strategisk nivå, se figur 1.

Det fanns svaga men statistiskt signifikanta samband mellan incidens av långtidssjukskrivning och grad och typ av omstrukturering. Sambandens riktning skiljde sig mellan position. Bland chefer på lägre nivåer fanns samband mellan incidens av långtidssjukskrivning och högre grad av omstrukturering och hög medarbetardelaktighet. Bland chefer på högre nivåer fanns samband med NPM/marknadsanpassning och grad av protester bland medarbetare. Grad av medarbetarinvolvering hade positiv betydelse för medarbetare liksom möjlighet att kunna påverka genom individuella samtal med chef.

Figur 1 Kommunvis medelincidens av långtidssjukskrivning under 2008–2012 bland kommunanställda, uppdelat per organisatorisk position och kommun



Betydelsen av implementering av Lean för krav och resurser samt hälsa och sjukskrivning

Resultat från projekt ”B” visade att kraven i arbetet ökat under 2012–2014 i samtliga sjukhus men det fanns skillnader avseende både krav och resurser beroende på hur implementering av omstrukturering genomförts.

Storskaligt implementerad Lean samt hög grad av Lean

Uppföljningsmätningarna visade små och positiva skillnader i arbetsmiljö för sjukhus som strategiskt och storskaligt implementerat Lean samt för enheter som kunde kategoriseras som ha en hög grad av Lean-inspirerade arbetssätt. I medeltal fanns en positiv utveckling med ökad förutsägbarhet och rollklarhet i arbetet, minskade arbetskrav och illegitima arbetsuppgifter. I medeltal fanns dock ingen signifikant betydelse för utvecklingen av sjukfrånvaro, sjuknärvaro, arbetsförmåga eller hälsa i 2-årsuppföljningen.

Betydelsen av omstrukturering för olika vårdprofessioner

Läkare var mest negativa till införande av Lean-inspirerade omstruktureringar på sjukhuset men var de som skattade mest fördelar över tid med ökade resurser avseende rollklarhet, erkännande, inflytande och minskad arbetstakt och kvantitativa krav. Standardisering av arbetet gav också ökad rollklarhet, förutsägbarhet och minskad utmattning.

Sjuksköterskor och undersköterskor skattade något ökade resurser när omstruktureringen avsåg ökat fokus på ”värden” i vården. Hög grad av värdefokus innebar minskade kvantitativa krav och arbetstempo – och mindre onödiga (illegitima) arbetsuppgifter för sjuksköterskor. Bland sjuksköterskor innebar standardisering ökad rollklarhet, kvantitativa krav och utmattning.

Undersköterskors arbetssituation försämrades genom standardiserade arbetsprocesser som innebar att de fick mer att göra och mindre egenkontroll över utförandet. De fick över tid ökade illegitima arbetsuppgifter, ökad arbetstakt, ökade kvantitativa krav och minskad förutsägbarhet. Denna yrkesgrupp fick också ökade sjukskrivningstillfällen och högre grad av utmattning över tid där det var högre grad av omstruktureringar.

Hållbara och hälsofrämjande förutsättningar för vårdpersonal

Resultat från projekt A visade samband mellan organisatoriskt hälsoarbete för lägre grad av långtidssjukfrånvaro (>90 dagar) bland vårdpersonalen vid 4-årsuppföljning (Ljungblad 2015).

Resultat från projekt B visade att socialt kapital hade betydelse för arbetstillfredsställelse, hälsa och engagemang. Under implementering hade det också stor betydelse, för att mobilisera medarbetarengagemang och entusiasm, att det fanns goda psykosociala resurser i arbetsmiljön. Socialt kapital bland medarbetare (Strömberg et al. 2015) tillsammans med verksamhetstjänande och tillitsskapande ledarskapslogiker på strategiska och operativa nivåer skapade synergier av engagemang, resurser i arbetet och nya arbetssätt (Dellve et al. 2016). Mer stegvisa och finjusterande omstruktureringar, som skedde på uthålligt vis, nådde större genomslag med brett engagemang och stärkta resurser i arbetet. Dessa skedde där den operativa chefen hade stor kontextkunnskap, erfarenhet och en delad ledning. Att som

operativ chef ensam driva omstruktureringsarbete var inte framgångsrikt för verksamheten eller hållbart för egen hälsa i längden.

Diskussion

Omstruktureringsarbete har olika betydelse beroende på organisatorisk position och funktion. Våra resultat stödjer därmed teorier om organisatorisk intersektionalitet samt systemteoretiska modeller (Robertson et al. 1993) avseende betydelsen av organisatoriska förutsättningar och interaktion med individers erfarenhet och engagemang.

Arbetsystem baserade på Lean anses ofta mer sårbara på grund av att ”buffrar” i systemet reducerats. Därför behöver resurser i arbetet stärkas för att balansera de ökade kraven som sker genom omstruktureringar. De ökade kraven och minskade resurser för undersköterskor i samband med omstrukturering kan på sikt innebära ökad förekomst av sjukskrivning (Vahtera et al. 2000) och även minskade resultat i arbetet. Medarbetares frustration, utmattning och brist på stolthet över att arbeta i en organisation innebär mer utmaningar för operativa chefers vardagsarbete och mer betungande rollkrav. Att engagera medarbetare i en gemensam utveckling utgör också en avsevärd del av chefsarbetet på operativa nivåer (Andreasson et al. 2015).

För att chefer på verksamhetsnära nivåer själva skulle vara hållbara behövdes organisatoriska stödresurser och förhållanden som stärkte chefers förutsättningar att hantera komplexa utvecklingsarbeten såsom erfarenhet och delad ledning. Detta ligger i linje med tidigare forskning som lyfter betydelsen av delat ledarskap (Döös & Nyberg 2009), stöd till chefer och chefsposition (Dellve et al. 2013).

Våra studier bidrar med kunskapsutveckling då det har saknats prospektiva studier om betydelsen av ledarstrategier på mer strategiska nivåer och hur ledarstilar på olika nivåer samspelar och skapar förutsättningar för hållbart utvecklingsarbete. Ett ledarskap som har verksamhetstjänande logiker under implementering av omstrukturering och möter engagemang och ett starkt socialt kapital bland medarbetare har bäst förutsättningar för hållbart utvecklingsarbete. Det tycks vara särskilt engagemangsskapande att bygga det strategiska ledningsarbetet på tillitstankar snarare än kontroll. Därför bör påverkanssätten vara väl genomtänkta samt ha respekt för och ge utrymme för anpassningar till kontexten. Det har också betydelse att visioner, krav och problembeskrivningar flödar i kommunikationen (särskilt uppåt och nedåt i linjeorganisationen men också inom processorganisationen) för att utvecklingsarbetet ska kunna bedrivas på ett hållbart sätt (Robstad Andersen 2015).

Ledare behövs inte bara för gruppens praktiska uppgifter och koordinering, utan även för att entusiasmera medarbetare att arbeta för det gemensamma bästa genom att bygga mening och identitet (van Dierendock 2011). Flera

tidigare studier beskriver ledarskapets betydelse för arbetsengagemang, arbetsrelaterad hälsa och arbetsmiljö (se t.ex. Skakon 2009). Många studier visar hur ett ärligt ledarskap kan bidra till positiva attityder, arbetsengagemang och samverkan för bättre verksamhet inom sjukvården (se t.ex. Avolio et al. 2009). Andra ledarstrategier som haft stor betydelse för arbetsengagemang i vårdorganisationer har tydliga inslag av att vara värde- och visionsdrivna, till exempel tjänande ledarskap (van Dierendock 2011) och transformativt ledarskap (Avolio et al 2009). Tjänande ledarskap har beskrivits av flera forskare och på senare år finns en större samlad evidens kring betydelsen av tjänande ledarskap för medarbetares engagemang och möjlighet att skapa en bra arbetssituation (Hakanen 2014). Ledarskap som är tjänande fokuserar på vilka drivkrafter som skapar en god ledare för egen del, för medarbetare, för verksamheten och för samhället. Tjänande ledarskap beskrivs också inom Lean production, där ledare uppmanas att gå till verksamheten ("go to gemba") och tjäna kärnprocesserna snarare än att analysera dem i ett kontors- eller mötesrum avskilt från verksamheten.

Här redovisades framförallt betydelsen av planerad förändring som skett i storskaligt format men med olika grad och typ av omstrukturerings i delar av organisationen. Dock sker sällan dessa planerade omstruktureringar en och en, eller ens att de gamla programmen och de rutiner som hör till dem reduceras i samband med att ett nytt förändringsprogram implementeras. Kunskapen om hur omstruktureringar påverkar arbetsförhållanden, hälsa och sjukskrivning är med andra ord komplicerad.

Referenser

Andreasson J, Eriksson A, Dellve L. (2015) Health care managers' views on and approaches to implementing models for improving care processes. *Journal of Nursing Management* DOI: 10. 1111/jonm 12303

Avolio, B. J., Walumbwa, F. O., & Weber, T. J. (2009). Leadership: Current theories, research, and future directions. *Ann Review Psychology*, 60, 421-449.

Bernstrøm VH, Kjekshus LE (2014). Effect of organisational change type and frequency on long-term sickness absence in hospitals. *J Nurs Manag.* 10. doi: 10.1111/jonm.12218.

Brandao de Souza L. (2009) Trends and approaches in Lean healthcare. *Leadership in Health Services* 22 (2), 121-39.

By RT (2005) Organisational change management: A critical review, *Journal of Change Management*, 5:4, 369-380,

Dellve, Andreasson, Jutengren (2013). Hur kan stödresurser understödja hållbart ledarskap bland chefer i vården? Socialmedicinsk Tidskrift
Temnummer: Ledarskap, interventioner och hälsa 90: (6)

Dellve, Williamsson, Strömgren, Holden & Eriksson. (2015). Lean implementation at different levels in Swedish hospitals: the importance for working conditions and stress. *Int J Human Factors & Ergon*, 3(3-4), 235-53

Dellve, Andreasson, Eriksson, Strömgren & Williamsson (2016)
Nyorientering av svensk sjukvård: Verksamhetstjänande implementeringslogiker bygger hållbart engagemang och utveckling. Slutrapport till AFA

Döös & Nyberg (red) (2009). Ledarskapets former och resultat. Två kunskapsöversikter om arbetsplatsens ledarskap. VINNOVA Rapport VR 2008:15.

Falkenberg, Fransson, Westerlund, Head (2013) Short- and long-term effects of major organizational change on minor psychiatric disorder and self-rated health: results from the Whitehall II study *Occup Environ Med* 70:688–96

Hakanen (2014) Servant Leadership and Work engagement. Presented at Wellbeing at Work Conference, Köpenhamn, Danmark, 26-29 May, 2014

Hertting, Nilsson, Theorell & Larsson (2004). Downsizing and reorganization: demands, challenges and ambiguity for registered nurses. *J Adv Nurs* 45(2), 145-54.

Lavoie-Tremblay, Bonin, Lesage, Bonneville-Roussy & Lavigne (2010) Contribution of the psychosocial work environment to psychological distress among health care professionals before and during a major organizational change. *The Health Care Manager*, 29, 4, 293-304.

Ljungblad C (2015) Workplace health promotion and employee health in municipal social care organizations (doktorsavhandling). Karolinska Institutet

Pollit C, Bouckaert G: Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press; 2000.

Robertson, Roberts & Porras (1993). Dynamics of planned organizational change: Assessing empirical support for a theoretical model. *Acad Managem J* 36(3), 619-634.

Skakon, Nielsen, Borg & Guzman (2010) Are leaders well-being behaviors and style associated with the affective wellbeing of their employees? *Work & Stress* 24 (2), 107-139.

Strömgren, Eriksson, Bergman, Dellve (2016) Social capital among health-care professionals: a prospective study of its importance for job satisfaction, work engagement and engagement in clinical improvements in Swedish hospitals. *Int J Nurs Stud* 53 , 116 – 25.

Szucs, Dellve, Björk, Härenstam, Jutengren & Ljungblad (2015) Organisatoriska vägar till hälsa: Långsiktigt hållbart förändringsarbete och chefskap i kommuner. Slutrapport till AFA Försäkring.

Vahtera, Kivimäki, Pntti & Theorell (2000) Effect of change in the psychosocial work environment on sickness absence: a seven year follow up of initially healthy employees. *J Epidemiol & Com Health*, 54, 484-493.

van Dierendonck & Nuijten (2011) The Servant Leadership Survey: Development and Validation of a Multidimensional Measure. *J Business Psychol* 26: 249-267.

Westgaard & Winkel (2011). Occupational musculoskeletal and mental health: Significance of rationalization and opportunities to create sustainable production systems – A systematic review. *Appl Ergon*, 42, 261-96.

Sjukfrånvarons utveckling

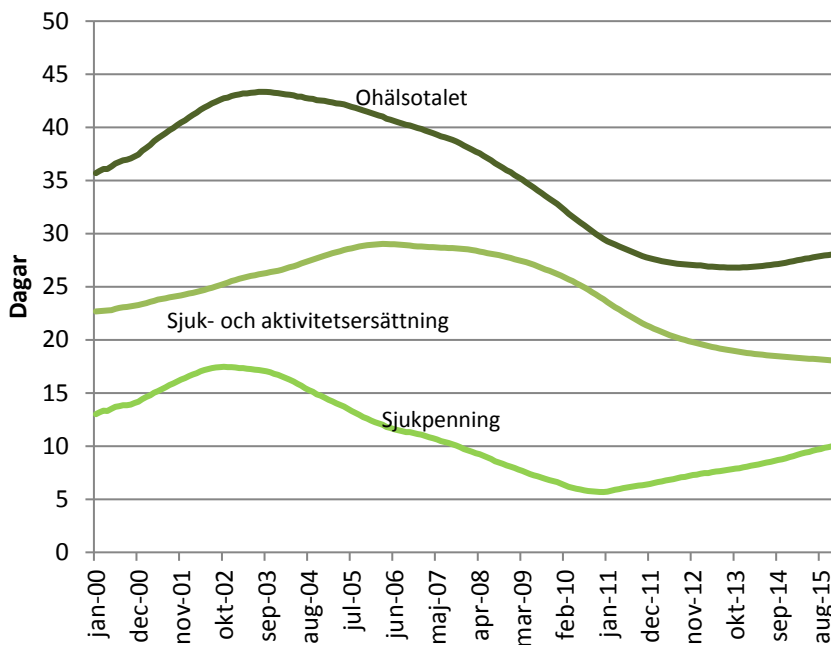


Peje Bengtsson

Försäkringskassan

Ohälsotalet, som redovisar det genomsnittliga antalet ersatta dagar från sjukförsäkringen per försäkrad i åldern 16–64 år, har varierat kraftigt över tid. I september 2003 låg det på över 43 ersatta dagar per individ och år. Fram t.o.m. 2006 låg det kvar på över 40 dagar. Därefter har vi upplevt en längre period av minskande ohälsotal ned till 26,8 i november 2013. Därefter har det skett en svag uppgång fram till idag med drygt 28 dagar i november 2015.

Figur 1 Ohälsotoalet 2000–2015



Anm.

a) Ohälsotoalet är Försäkringskassans mått på frånvarodagar som ersätts från sjukförsäkringen under en 12-månadersperiod relaterat till antal registrerade försäkrade (befolkningen) i åldern 16–64 år.

b) Ohälsotoalet kan redovisas i två delar: Den ersättning som betalas för stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan (Sjukersättning) eller för unga med mer långvarig nedsättning av arbetsförmågan (Aktivitetsersättning). Den ersättning som betalas för tillfällig frånvaro (sjukskrivning) i form av sjukpenning, arbetsskadesjukpenning och rehabiliteringspenning.

Källa: Försäkringskassan

Antalet ”förtidspensionärer”, dvs. personer som har sjukersättning eller aktivitetsersättning, var under åren 2003–2008 över en halv miljon med toppnoteringen år 2005 på nästan 560 000 individer. De utgjorde då över 10 procent av befolkningen i arbetsför ålder. Efter skärpningarna i reglerna för att beviljas sjukersättning och sloandet av den tidsbegränsade sjukersättningen 2008 har gruppen minskat betydligt. I december 2015 var de 345 000 personer. En minskning med över 200 000 på 10 år.

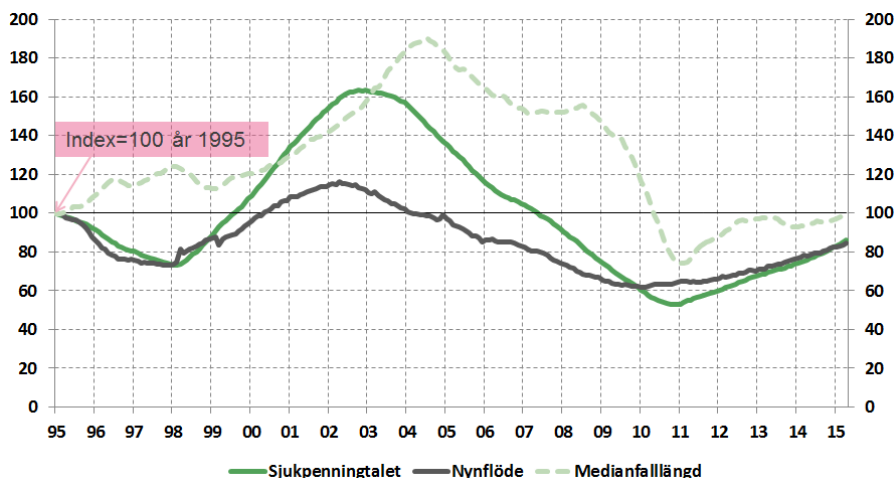
Om vi nu har den här utvecklingen av den samlade sjukfrånvaron i form av ohälsotoalet och utvecklingen inom sjukersättningen varför har det då varit en sådan diskussion kring sjukfrånvaron de senaste åren? Finns det verkligen något att oroa sig för?

Fler och längre sjukskrivningar

Det som är bekymmersamt är utvecklingen av sjukskrivningarna. Och det främst mot bakgrund av våra historiska erfarenheter. Vi kan se något som kan beskrivas som historiska vågrörelser från 1980-talet fram till idag. Där sjukskrivningsvågen byggs upp av ett ökat inflöde i nya sjukskrivningar som leder till fler längre sjukskrivningar. Dessa har i sin tur genererat ett ökat antal nybeviljanden av "förtidspension", dagens sjukersättning. Men den fortsatta uppbyggnaden av vågen har historiskt brutits först med ytterligare ökning av nivån på nybeviljandet. Förmågan att återföra människor från längre sjukskrivning till arbete har varit svag i Sverige. Därför är den nuvarande ökningen av sjukskrivningarna problematisk. Den kan sätta ytterligare press på sjukfallens varaktighet och i slutändan på sjukersättningen. Så även om vi idag befinner oss på låga nivåer vad gäller den samlade sjukfrånvaron och när det gäller nybeviljandet av sjukersättning så måste det riktas ett fokus på möjligheterna att bryta den nuvarande uppgången i sjukskrivningarna.

Inflödet i nya sjukskrivningar tycks spela en central roll i utvecklingen. Vändpunkter i sjukfrånvaron har historiskt föregåtts av vändpunkter i inflödet till sjukpenning. Vi kan se det i figur 2 som beskriver utvecklingen i sjukpenningtalet, i inflödet av nya sjukfall och sjukfallens varaktighet med utgångspunkt i läget 1995.

Figur 2 Inflöde, varaktighet och sjukpenningtal 1995–2015



Anm.

a) Då omfattande regelverksförändringar genomförts under tidsperioden är det svårt att göra nivåmässiga jämförelser av inflöde och framförallt varaktighet under olika tidsperioder. Syftet med diagrammet är primärt att illustrera vad som händer vid vändpunkter i sjukfrånvaron.

b) Med nyinflöde avses startade sjukfall som blir minst 30 dagar långa för att få jämförbarhet över tid med hänsyn till att sjuklöneperioden varierat från 14 till 28 dagar under den studerade perioden.

Källa: Försäkringskassan

Med nyinflöde menas startade sjukfall som blir minst 30 dagar långa och som inte är återvändare. Nyinflödet representeras av sjukfall som passerar 30 dagars sjukskrivning. Detta för att få jämförbarhet över tid med hänsyn till att sjuklöneperioden varierat från 14 till 28 dagar under den studerade perioden.

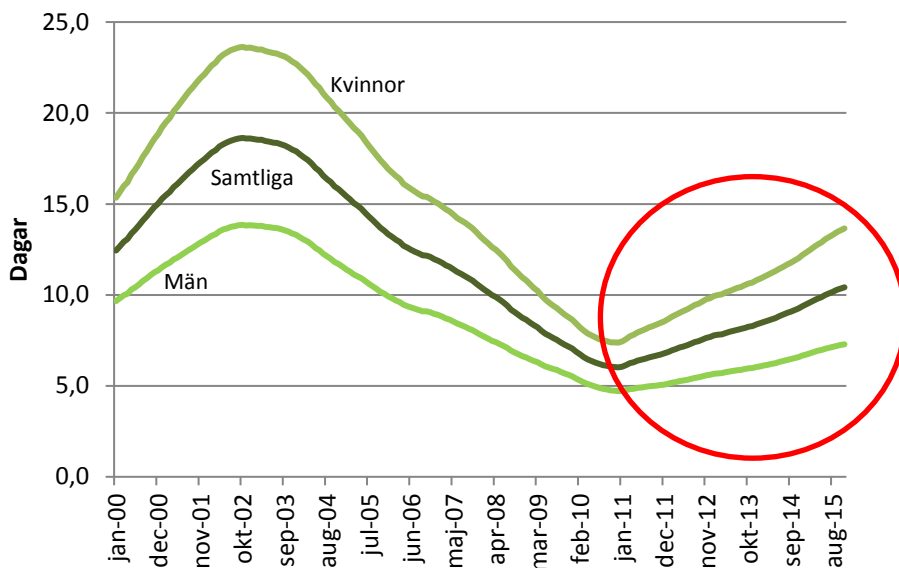
Uppgången i sjukpenningtalet från slutet av 1990-talet och de första åren av 2000-talet inleddes med en ökning i inflödet av nya sjukfall följt av en kraftig ökning i sjukfallens varaktighet.

Nedgången i sjukpenningtalet från 2003 till 2010 inleddes med en vändning i inflödet ca ett halvår före lanseringen av halveringsmålet och åtföljdes av en minskning i sjukfallens varaktighet som förstärktes i och med regelförändringarna 2008.

Den nuvarande uppgången i sjukpenningtalet föregicks av en ny svängning i inflödet som följts av en varaktighetsökning. Uppgången i inflödet kom före återflödet började och ökningen i varaktighet gäller även när återflödet tas bort ur beräkningarna.

Det leder oss in på den nuvarande ökningen av sjukpenningtalet.

Figur 3 Sjukpenningtalet 2000–2015



Anm. Sjukpenningtalet är definierat som antalet nettodagar under senaste 12-månadersperioden från sjuk- och rehabiliteringspenning dividerat med antalet registrerade försäkrade (befolkningen) i åldern 16–64 år minus antalet personer med hel sjuk- eller aktivitetsersättning.

Källa: Försäkringskassan

Den nuvarande ökningen av sjukpenningtalet

De förändrade sjukersättningsreglerna har haft en stor betydelse för ökningen av antalet pågående sjukskrivningar. Vi har i våra analyser skattat att drygt 50 procent av uppgången i antalet pågående sjukfall mellan december 2010 och juni 2014 kan förklaras av de reformerade reglerna för sjukersättning. År 2006 och 2007 nybeviljades drygt 40 000 sjukersättningar per år. Efter regeländringarna 2008, när kraven för att beviljas sjukersättning skärptes och den tidsbegränsade sjukersättningen togs bort, ligger nybeviljandet de senaste två åren på 12 000 till 13 000 per år. Det motsvarar drygt 3 nybeviljanden per 1 000 registrerade försäkrade. Det kan jämföras med när det var som mest år 2005 med över 18 nybeviljanden per 1000 (23 för kvinnor och 14 för män).

Den nuvarande uppgången i sjukskrivningarna har kännetecknats av ett ökat inflöde av nya sjukfall för individer med anställning. Vändningen kom redan under 2009. Ökningen motsvaras i stort sett av ökningen i sjukfrånvaron under sjuklöneperioden. Den kan alltså inte förklaras av en högre sannolikhet att gå över från sjuklön till sjukpenning. Den övergångssannolikheten har snarare tenderat att minska under andra halvan av 00-talet. Anställda utgör 84 procent av de nya sjukskrivningarna för både kvinnor och män. De anställda har konstant ökat sin andel av inflödet under den senaste 10-årsperioden. År 2005 utgjorde de 73 procent av inflödet. För både kvinnor och män har de arbetslösa andel av inflödet samtidigt minskat från 14 till 8 procent. Den nuvarande uppgången drivs alltså av ett ökat antal nya sjukskrivningar bland anställda.

En majoritet av de nya sjukfallen saknar sjukhistorik i form av utbetald sjukpenning under de 2 åren närmast före det aktuella sjukfallet. År 2006 hade ca 53 procent av de nya sjukfallen haft ett sjukfall den senaste 2-årsperioden. År 2009 hade andelen sjunkit till ca 51 procent, och 2012 var den nere i 48 procent. Uppgången i sjukskrivningar kan alltså inte förklaras av att det blivit vanligare att återkomma i sjukskrivningar. Inte heller av de så kallade återvändarna, dvs. de försäkrade som nått maxtiden i försäkringen och efter 3 månader återigen ansökt om ersättning. Trenden i den nuvarande uppgången är att det i ökande grad rör sig om nya sjukskrivningar.

Antalet nya sjukfall var 592 000 under perioden juli 2014–juni 2015. Antalet sjukskrivna individer var 475 000 eller drygt 81 procent av antalet sjukfall. Ca 86 % av dessa personer hade ett sjukfall, 10 procent två fall och 3 procent hade tre eller flera sjukfall. Även detta talar för att det är felaktigt att försöka förklara den nuvarande uppgången i termer av att det rör sig om individer som går in och ut i sjukskrivningar, att det kan förklaras i termer av ”rundgång” eller att det rör sig om en mycket begränsad andel av befolkningen.

Om vi då går över till den andra komponenten som bestämmer sjukpenningtalet, sjukfallens varaktighet dvs. hur långa de blir, så ser vi ett annat

mönster. Här var det inledningsvis framförallt varaktigheten i de arbetslösas sjukfall som ökade. Det skedde ett markant skift i nivån i samband med att de första återvändarna kom tillbaka in i sjukpenning från och med mars/april 2010. Medianfallängden ökade på några månader från 61 till 166 dagar, och den har fortsatt att ligga på den nivån. För de anställda sjukskrivna kom ökningen i varaktighet senare, från mitten av 2012. Medianfallängden har gått från 42 till 50 dagar för de anställda sjukskrivna. Det är en allvarlig utveckling, eftersom de anställda utgör över 80 procent av de nya sjukskrivningarna.

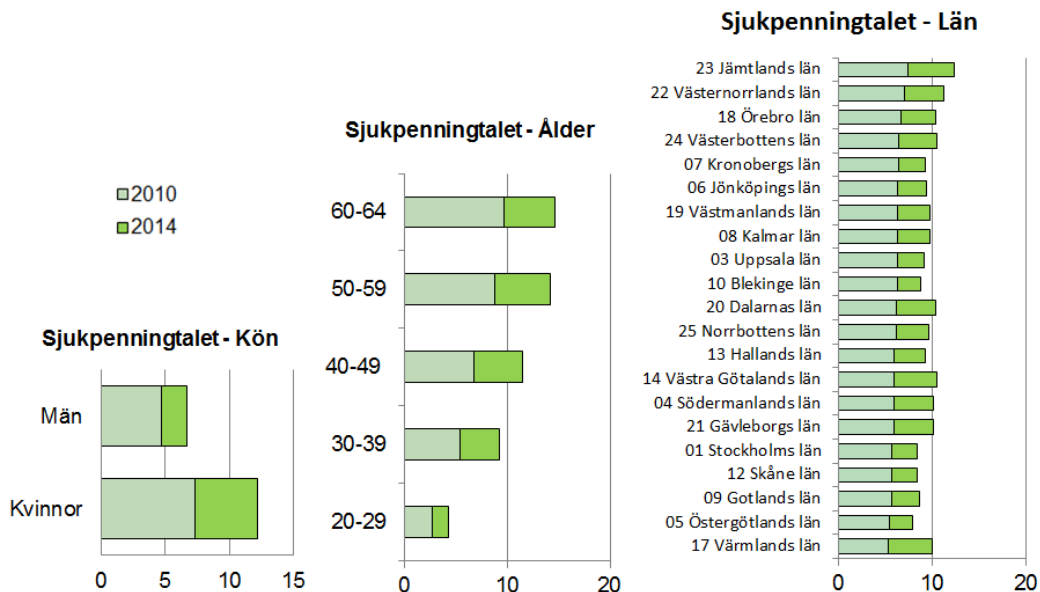
Den förändrade diagnossammansättningen, där de psykiska diagnoserna med en längre genomsnittlig varaktighet ökat sin andel av sjukfallen, är inte den enda förklaringen till trenden mot en ökad varaktighet. Ökningen gäller också inom de olika diagnosgrupperna. Det är en bekymmersam utveckling i och med att den pekar på en generell ökning i varaktigheten. Vi kan särskilt notera att de kortare sjukfallen har en högre varaktighet idag än de hade under inledningen av 00-talet. Sjukfallens varaktighet skiljer sig inte mellan könen. Så det faktum att kvinnornas sjukfrånvaro ökar snabbare än männens förklaras av skillnader i inflödet.

Vi går nu över till att beskriva några ytterligare aspekter vad gäller den aktuella utvecklingen. Jag kommer att beröra utvecklingen utifrån kön, ålder, geografi, yrke och diagnos.

En generell ökning...

Det är en generell ökning av sjukfrånvaron. Den gäller för båda könen, även om den är kraftigare för kvinnor. Den gäller i alla åldersgrupper. Här är den procentuella ökningen störst i den yngsta åldersgruppen, men den största betydelsen för den totala utvecklingen finns i åldrarna 40–59 år. Även när det gäller den regionala utvecklingen så är ökningen generell. Störst betydelse för den totala utvecklingen har förändringarna i de tre storlänen, Stockholm, Västra Götaland och Skåne.

Figur 4 Sjukpenningtalets förändring från 2010 till 2014 utifrån kön, ålder och län

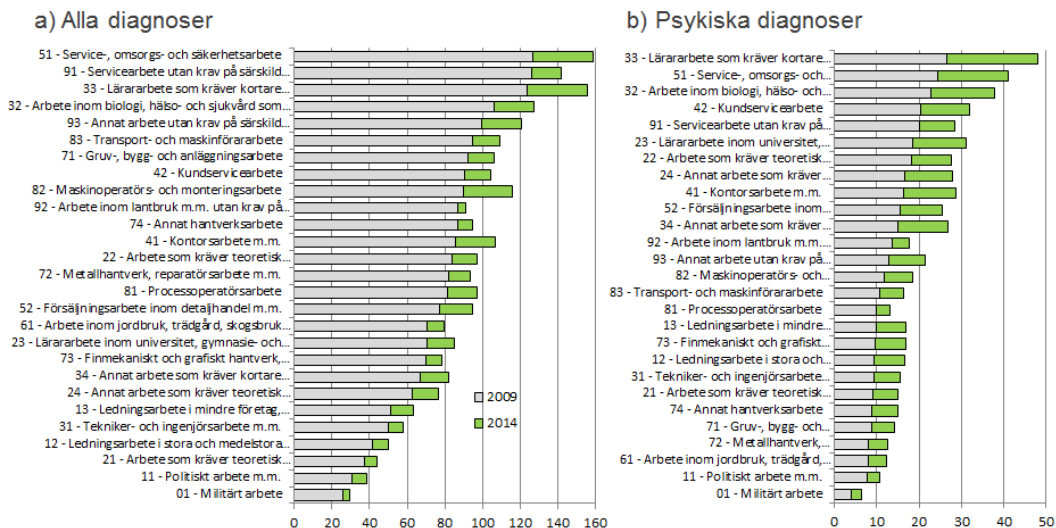


Källa: Försäkringskassan

...över hela arbetsmarknaden

Ökningen i sjukfrånvaron slår igenom i stort sett i alla yrken. Även här är bilden att det handlar om en generell ökning, även om takten varierar. Det finns skillnader mellan yrkesgrupper som har betydelse för utvecklingen, och ökningen för vissa grupper kan ha andra förklaringar än för andra. Men mycket talar också för att det finns övergripande faktorer som påverkar utvecklingen på hela arbetsmarknaden. Inte minst mot bakgrund av den generella utveckling som vi kan se.

Figur 5 Förändring i antal startade sjukfall längre än 14 dagar per 1000 anställda – fördelat på yrke



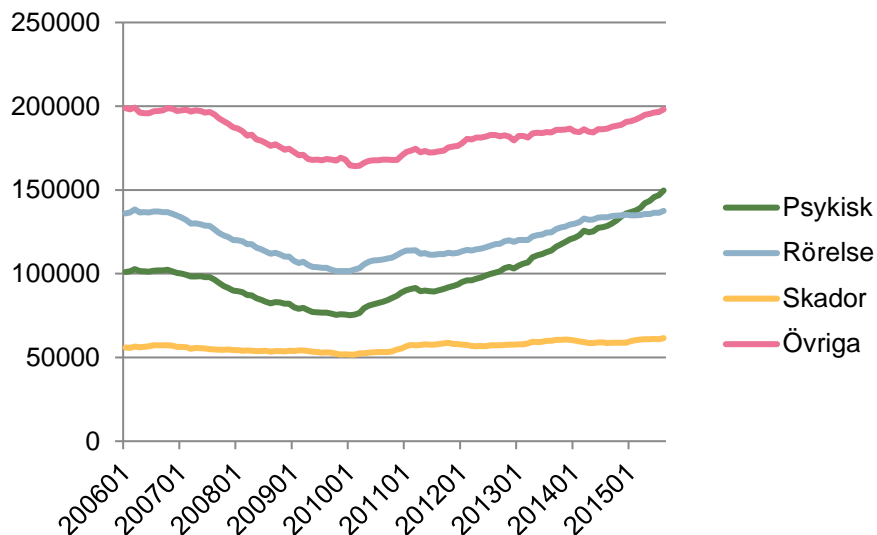
Källa: Försäkringskassan

Psykiska diagnoser ökar snabbast

Ökningen sker i alla diagnosgrupper. Även här ser vi en generell trend. Det är dock de psykiska diagnoserna som ökar snabbast. Ökningen har också varit kraftigare för kvinnor jämfört med män. Vi har dock i Försäkringskassans senaste redovisning av utvecklingen kunnat rapportera att under den senaste 12-månadersperioden har antalet nya sjukfall med en psykiatrisk diagnos ökat snabbare för män än för kvinnor.

Över tid har diagnospanoramats inom de psykiska sjukdomarna varit relativt stabilt, med mer än 90 procent av sjukfallen inom kategorierna Ångestsyndrom m.m. (omkring 55 procent inom diagnoskategori F40–F48) och Förstämningssyndrom (strax under 40 procent inom diagnoskategori F30–F39). År 2012 stod dessa diagnosgrupper för 93 procent av sjukfallen i psykiska diagnoser.

Figur 6 **Antalet startade sjukfall under 12 månadsperioder i olika diagnosgrupper**



Källa: Försäkringskassan

Det är främst vårdcentraler som ligger bakom de läkarintyg som resulterar i dessa sjukskrivningar. Antalet sjukskrivningar med psykiska diagnoser har ökat med 86 procent mellan 2010/11 och 2014/15 där läkare vid vårdcentraler utfärdat läkarintyget. Motsvarande utveckling för andra intygsskrivande enheter är: 22 procent för företagshälsovård, 19 procent för privatläkare och 7 procent för sjukhuskliniker. Samtidigt står vårdcentralerna idag för nästan 40 procent av samtliga intyg jämfört med 30 procent år 2010/11.

Hur kan då den nuvarande utvecklingen brytas?

Flera faktorer spelar roll för sjukfrånvarons utveckling. Det räcker inte att koncentrera sig på en enstaka faktor eller förklaring. Det är snarare viktigt att de olika aktörerna agerar inom sitt eget ansvarsområde där de har möjlighet att påverka. Då byggs också en god grund för samverkan.

Centrala faktorer som påverkar sjukfrånvaron är:

- Sjukförsäkringens utformning
- Arbetsmarknaden och arbetslivet
- Aktörernas förmåga och möjligheter
- Attityder och beteenden

Sjukförsäkringens utformning har betydelse för sjukfrånvaron. Men den senaste uppgången har inte kännetecknats av förändringar i form av lägre självrisker. Däremot har, som tidigare nämnts, skärpningarna i reglerna för sjukersättning lett till ett ökat antal sjukfall. Individer som under det gamla regelverket hade gått över till sjukersättning kvarstår idag i sjukskrivning. Införandet av rehabiliteringskedjan har enligt våra analyser inneburit att uppgången i sjukskrivningarna begränsats. Vid ett aktivt utredningsarbete av arbetsförmågan och rätten till sjukpenning involveras övriga aktörer (hälso-sjukvård, arbetsgivare med flera) samt de försäkrade själva vilket påverkar sannolikheten att sjukfallen avslutas. Det är alltså inte i första hand bedömningarna i sig som ger effekt utan det utredningsarbete som krävs.

Förhållandena på arbetsmarknaden och i arbetslivet påverkar sjukfrånvaron. Det finns en tydlig koppling mellan upplevda brister i psykosocial arbetsmiljö och risk att påbörja sjukfall med psykiska diagnoser. Bland dem som upplever en ansträngande fysisk arbetsmiljö finns en tydlig koppling till risken för att påbörja sjukfall generellt.

Aktörernas förmåga och möjligheter att agera effektivt har också betydelse. Om vi ser till hälso- och sjukvården och Försäkringskassan så kan relativt små förändringar ha stor betydelse. Det handlar inte bara om kapacitet. Resurserna i förhållande till volymerna spelar givetvis roll, men jag tänkte peka på några andra punkter. Det gäller t.ex. längden på sjukskrivningarna som anges i läkarintygen. Även i korta sjukskrivningar spelar antalet sjukskrivningsdagar stor roll. Det gäller också gränsen för vad som utgör sjukdom och därigenom kan ge rätt till ersättning, inte minst mot bakgrund av ökningen i sjukskrivningar i psykiska diagnoser där denna gräns i många fall är mindre skarp. För Försäkringskassan handlar mycket om förmågan att genomföra de utredningar och göra de bedömningar som krävs. Det handlar om förmågan att kombinera de försäkringsmässiga prövningarna med samordningsansvaret.

När det gäller attityder och beteenden så finns det spridningseffekter kopplade till förekomsten av sjukskrivning. Dessa manifesteras främst i individers och olika aktörers beteenden. I och med att sjukdomars betydelse för arbetsförmågan inte är entydig, och att det handlar om en relation till de arbetsuppgifter som ska utföras, så finns det alltid en gråzon mellan sjukskrivning eller inte. Detta beteende kan påverkas.

Det här leder fram till att det finns tre centrala aktörer som kan påverka den nuvarande utvecklingen. Det är arbetsgivarna, hälso- och sjukvården med de sjukskrivande läkarna och Försäkringskassan med dess handläggare.

Tre centrala aktörer

Det går att agera på arbetsplatsen och arbetsgivarna har ansvaret. Flera arbetsgivare har visat att ett systematiskt arbete ger resultat.

Läkarnas agerande har stor betydelse. De har en stark ställning och auktoritet. De måste använda sjukintyget restriktivt. Sjukskrivning som en del i vård och behandling innebär att det inte ska användas i onödan.

Försäkringskassan har ett stort ansvar och en central ställning i relation till individen, den försäkrade. Det handlar om förmågan att kombinera de försäkringsmässiga prövningarna med samordningsansvaret. Bedömningen av rätten till ersättning är central och alla andra initiativ för att påverka arbetsåtgång måste utgå från den.

De olika aktörernas insatser kan initieras och understödjas via politiska initiativ. Regeringen presenterade i september ett åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro. I centrum för programmet sju åtgärdsområden ställs målet att sjukpenningtalet ska uppgå till maximalt 9,0 nettodagar per registrerad försäkrad år 2020. Regeringen har presenterat målet som ett verktyg för att bryta den nuvarande uppgången genom att åstadkomma en bred mobilisering.

Sjukpenningtalet ligger i dagsläget på 10,4 dagar och trenden är tydligt uppåtående. Enligt de antaganden Försäkringskassan använder vid prognoser på lång sikt kommer sjukpenningtalet uppgå till omkring 13,0 dagar år 2020 om inget görs. För att nå regeringens mål krävs både att ökningen i inflödet vänds till en minskning och att sjukfallens varaktighet påverkas. För att lyckas är det särskilt viktigt att åstadkomma en vändning i inflödet.

Referenser

Försäkringskassan (2014). *Sjukfrånvarons utveckling Delrapport 2, år 2014*. Socialförsäkringsrapport 2014:18. Stockholm: Försäkringskassan.

Försäkringskassan (2014). *Analys av sjukfrånvarons variation. Väsentliga förklaringar av upp- och nedgång över tid*. Socialförsäkringsrapport 2014:17. Stockholm: Försäkringskassan.

Försäkringskassan (2014). *Sjukfrånvaro i psykiska diagnoser. En studie av Sveriges befolkning 16–64 år*. Socialförsäkringsrapport 2014:4. Stockholm: Försäkringskassan.

Försäkringskassan (2014). *Nya siffror om inflödet till sjukpenning. Sjukfrånvaron under sjuklöneperioden*. Socialförsäkringsrapport 2014:15. Stockholm: Försäkringskassan.

Försäkringskassan (2015). *Sjukfrånvarons utveckling Delrapport 2, år 2015*. Socialförsäkringsrapport 2015:11. Stockholm: Försäkringskassan.

Försäkringskassan (2015). *Anslagsuppföljning januari till september*. Rapport 2015-10-23, diarienummer 811-2015. Stockholm: Försäkringskassan.

Försäkringskassan (2015). *Yrke och sjukfall*. Korta analyser 2015:1. Stockholm: Försäkringskassan.

Försäkringskassan (2015). *Yrke och sjukfall, bilaga*. Korta analyser 2015:1. Stockholm: Försäkringskassan.

Jämställdhet i arbetsliv och Socialförsäkring



Anna Hedborg

Många gånger under de senaste 100 åren har Sverige genomfört avancerade sociala reformer sett i ett internationellt perspektiv. Till exempel var folkpensionsreformen 1913 faktiskt den allra första pensionsreform i världen som omfattade alla medborgare. Ett belopp på 140 kr om året för kvinnor och 150 för män kan tyckas lite, men innebar en revolution inte minst för många kvinnor på landsbygden som aldrig hade haft några egna pengar.

Det avancerade välfärdssystemet har nästan alltid handlat om två grundläggande principer och deras inbördes beroende:

- Den första principen gäller *Arbetslinjen*; uttolkad som att *Alla som kan bör försörja sig själva genom eget arbete*. Från början ingick inte alla kvinnor nödvändigtvis i begreppet ”alla”, men så småningom kom Sverige även på det området att fungera som sociala pionjärer. Och fortfarande har Sverige EU:s högsta förvärvsfrekvens bland kvinnor, om än inte längsta arbetstid.
- Den andra principen gäller *Generell välfärd* för att åstadkomma *jämlikhet, genom vård, skola, omsorg på lika villkor och inkomsttrygghet genom inkomstrelaterade individuella socialförsäkringar*. Och det är särskilt socialförsäkringarna som samspelar med arbetslinjen i en ömsesidigt förstärkande process. Det är framför allt detta samspel som här ska behandlas i fortsättningen.

Den allmänna sjukförsäkringen infördes på 1950-talet. Många privatanställda tjänstemän och i viss mån statsanställda hade redan tidigare förmåner via arbetsgivarna, så den huvudsakliga effekten blev att även arbetare nu fick rätt till sjukpenning upp till en gräns på 7,5 prisbasbelopp. Den största principiella politiska striden om allmän inkomstrelaterad trygghet utkämpades emellertid kring ATP, som utreddes under hela 50-talet, dramatiskt beslutades i Riksdagen 1959 och trädde i kraft 1960, också den med ett inkomsttak på 7,5 prisbasbelopp.¹

På 1970-talet hade socialförsäkringssystemen med individuella inkomstrelaterade förmåner kommit på plats. Men inte så många kvinnor var delaktiga. 1970 arbetade 80 procent av männen, de flesta heltid, och 45 procent av kvinnorna, ungefär två tredjedelar deltid. 1970-talet blev dock kvinnoarbetets genombrottstid. De politiska reformerna var djärva och reformtakten hög. Särbeskattning, daghemsutbyggnad och världens första föräldraförsäkring i stället för moderskapsförsäkring underströk individuellt försörjningsansvar, delat ansvar för barn och individuella sociala rättigheter.

Inte minst väsentlig, för att kvinnor så beslutsamt sedan 1970-talet väntat med att skaffa barn tills dess de varit etablerade på arbetsmarknaden, har föräldraförsäkringen varit. Trots sitt namn är föräldraförsäkringen egentligen inte en försäkring.

Idag förvärvsarbetar nästan lika många kvinnor som män, men kvinnorna arbetar oftare deltid, har lägre löner samt utnyttjar föräldraförsäkringen och vabbar oftare än män. Effekten blir givetvis att de trots samma regler för kvinnor och män får lägre ersättning, inte minst som pensionärer.

Den lägre ersättningen från inkomstrelaterade trygghetssystem är svår att opponera emot så länge som kvinnor förvärvsarbetar mindre än män och man eftersträvar system som genom att vara individualiserade i sig själva ska bidra till arbetslinjen eftersom individuella rättigheter tydliggör sambandet mellan arbete, förmåner och inkomsttrygghet. Alternativet blir någon form av samberäkning och delning av sammanlevandes inkomster, något som är svårt att åstadkomma utan att det leder till en cementering av könsroller och ojämlik makt över familjeekonomin.

Vad som däremot är önskvärt är att systemen genom sin konstruktion inte bidrar till ojämställdhet i hemmet och på arbetsmarknaden, som i sin tur ger systematiskt lägre ersättningar och förmåner till någotdera könet. På denna punkt måste konstateras att föräldraförsäkringen gått från att vara en del av lösningen till att bli en del av problemet. Inte så att jämställdheten skulle

¹ A-kassan är ett särskilt kapitel genom att den förvaltas av de fackliga organisationerna och därmed inte kan sägas vara allmän, även om den i huvudsak finansieras med statsbidrag. Också den är inkomstrelaterad, oftast i historien med 7,5 prisbasbelopp som tak.

förbättras av att den inte fanns alls. Men dessvärre måste konstateras att den istället för att, som under sina första årtionden, verka starkt pådrivande, numera bidrar till ett kvinno- respektive mansmönster när barnen kommer.

Med föräldraledigheten etableras könsmönstret

Föräldraförsäkringen var från första början (1974) individualiserad, dvs. att föräldrar hade rätt till halva tiden var. Men de hade också rätt att fritt överlåta sina månader till varandra. Eftersom föräldraförsäkringen omfattade 9 månader under vilka de flesta mammor ammade en stor del av tiden fanns egentligen från början inte så stora förväntningar på pappaledighet, även om den formella rätten att dela på förmånen blev en uppmärksammas världsnyhet. Först 1994 infördes vad som har kallats den första pappamånaden, men som egentligen lika gärna skulle kunna kallas för den obligatoriska mammamånaden. I år har just riksdagen fattat beslut om en tredje icke överlåtelsebar månad.

Sedan 1974 har emellertid också åtskilligt annat hänt vad gäller förmåner och regelverk i samband med barns födelse. De betalda månaderna har gått från 9 till 16, därav tre med låg ersättning på grundnivå. Rätt till ledighet finns alltid tills dess att barnet är 18 månader, men därefter ger också sparade föräldrapenningdagar rätt till ledighet tills dess att barnet är 12 år. Rätt till ledighet 25 procent utan betalning finns också tills barnen är åtta år. Därmed har vi sannolikt världens mest flexibla och generösa rättigheter till ledighet för småbarnsföräldrar. Men eftersom kraven att dela lika är synnerligen försiktiga och mycket av flexibiliteten vad gäller ledighet gäller obetald tid så har reglerna i praktiken kommit att bli en kvinnofälla. Kvinnor tar ut 75 procent av föräldrapenningdagarna, inte så sällan med fem eller färre dagar i veckan intill dess att barnet är 18 månader. Därmed sparas föräldrapenningdagar som kan tas ut senare. För män är en tämligen vanlig ordning att ta ut obligatoriska pappadagar antingen måndag eller fredag tillsammans med lördag-söndag, till jul eller i samband med semester, något som knappast kan kallas för föräldraledighet med fullt ansvar.

Genom att många mammor övergår från att ha förvärvsarbetat ungefär lika mycket som män innan barnen till att under ofta ganska många år vara lediga eller arbeta deltid övertar de också ofta det praktiska huvudansvaret för barn och hemarbete. Traditionella könsroller etableras, kvinnors egna inkomster minskar och ekonomiska beroende ökar och den statistiska diskrimineringen av kvinnor på arbetsmarknaden, dit också de speciella lägre kvinnolönerna kan räknas, består.

Mot denna bakgrund föreslog Delegationen för Jämställdhet i Arbetslivet bl.a. att:

- De tre månaderna med ersättning på grundnivå ersätts med en månad med sjukpenningnivå.
- De icke överlåtelsebara månaderna blir fem för båda föräldrarna, medan återstående två månader för varje förälder kan överlätas till den andra föräldern. En av månaderna kan istället överlätas åt någon annan (ett försök att pröva en lösning för nya familjekonstellationer).
- Rätten till reducerad arbetstid med en fjärdedel ändras till rätt för varje förälder att förkorta arbetstiden med 12,5 procent.

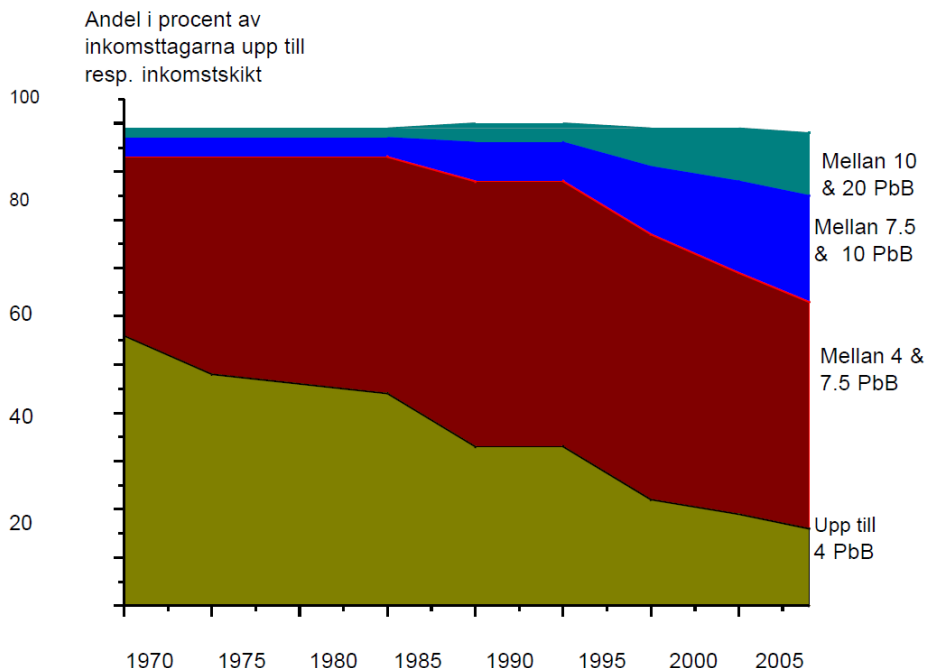
Dessa förslag kan ses som bidrag till en något snabbare utveckling av en faktiskt jämställd ordning hemma och på arbetet än vad vi hittills vågat oss på. Erfarenheterna illustrerar hur väsentliga socialförsäkringssystemens regelverk är när det gäller att påverka sociala villkor, men också hur finurligt människor lär sig att använda sig av regelverket också för att undvika avsedda drivkrafter. Förslagen är därför antagligen ganska försiktiga, även om de upprör sinnena. Hur som helst är det ingen så samhällsmdanande reform som 1970-talsreformerna var på sin tid. Men ganska bra ändå för att stärka kvinnors ställning på arbetsmarknaden och mäns ställning som föräldrar.

Krympande socialförsäkringar och solidariteten

7,5 prisbasbelopp var länge en relativt hög inkomst. Så sent som på 1990-talet täcktes därmed hela inkomsten för mer än 90 procent av inkomstagarna, se figur 1. Efter nästan 20 år utan större reallönehöjningar – löneutrymmet hade i stor utsträckning använts för arbetsgivaravgifter som framför allt hade finansierat socialförsäkringarna – innebar 1990-talet emellertid på nytt reallöneökningar, som sedan har fortsatt. Därmed hamnar allt mera av allt fleras inkomster över taket.

Pensionsreformen 1994 introducerade inkomstbasbelopp i stället för prisbasbelopp inom pensionssystemet, dvs. att inkomstgränsen 7,5 inkomstbasbelopp räknas upp med den allmänna inkomstökningen istället för med enbart prisökningar. Idag (2013) har därmed en knapp miljon inkomstagare av ca 5 miljoner, högre inkomster än vad som täcks inom pensionssystemet, medan drygt 2 miljoner har inkomster ovanför sjukförsäkringens inkomsttak.

Figur 1 Inkomstagarnas fördelning över olika inkomstskikt



Att alla omfattas av allmänna och gemensamma inkomstrelaterade inkomstförsäkringar har flera socialt viktiga effekter;

- Det motiverar arbete. Mera arbete och inkomst ger också större belopp vid sjukdom, arbetslöshet och ålderdom. *Och detta motiverar både kvinnor och män, eftersom förmånerna är individuella.*
- Det skapar ett samhällskitt och gemensamma intressen; ”att se sig själv i andra” (med Gunnar Ekelöfs ord). Jag förstår hur du har det, för dina villkor är också mina villkor. Om jag argumenterar för bättre villkor så argumenterar jag också för dig och när du argumenterar för bättre villkor argumenterar du också för mig.
- Och inte minst; Trots att alla deltar av egenintresse och får samma relativa utbyte av sin avgift om de drabbas så är sjukförsäkring och a-kassa extremt omfördelande eftersom låginkomsttagare mycket oftare är sjuka och arbetslösa än höginkomsttagare. När det gäller pension är det något mera komplicerat. Försäkringen där handlar om garantin att få behålla pensionsinkomsten livet ut. Höginkomsttagare lever längre än låginkomsttagare. Men kvinnor lever också längre än män och kvinnor har i allmänhet lägre inkomster än män. Åtminstone när det nu 25 år gamla Nya pensionssystemet infördes var också det omfördelande till låginkomsttagares och kvinnors fördel.

Den generella politiken urholkas

Figuren ovan visar utvecklingen till 2009. Sedan dess har realinkomstökningarna fortsatt och inkomstskillnaderna snarast accelererat. Vad som därmed sker är att det gemensamma intresse som alla har av väl fungerande och heltäckande system urholkas.

Det är ju inte så att höginkomsttagarna inte får pensioner och sjukpenning för inkomstdelar över taken. In på arenan kommer avtalsförsäkringar som blir särskilt intressanta när de i praktiken avgör individens totala utfall. Som ett arv från den tid då nästan allas hela inkomster var försäkrade, tas arbetsgivaravgifterna ut på hela lönesumman. Det som betalas för höginkomsttagare över taket förlorar sin karaktär av försäkringspremie som man betalar som grund för egen försäkringsförmån och blir istället en allmän skatt, något som kan glädja finansministern så länge det varar, men som inte är ägnat att skapa förståelse och respekt för systemet. Innebörden blir att höginkomsttagare faktiskt får betala två gånger ur sina löneutrymmen för förmåner ovanför taken, vilket knappast är en hållbar lösning i det långa loppet, när allt fler kommer att ha inkomster över taken. De kommer dessutom att vara sjuka och arbetslösa oftare än de relativa höginkomsttagare som idag finns ovanför taken. SACO har redan börjat intressera sig för saken, men har än så länge visat störst intresse för att återställa försäkringsmässigheten genom höjda tak.

När allt färre är nöjda med utfallet av den allmänna försäkringen finns två vägar att gå. Antingen förbättras villkoren i den allmänna försäkringen så att den fortfarande blir relevant för och önskas av alla eller de allra flesta. Eller också organiseras lösningar utanför den allmänna försäkringen, ofta genom kollektivavtalade lösningar mellan parterna. Alla avtalsförsäkringar där riskerna är större för låginkomsttagare blir naturligtvis dyrare och tär mera på löneutrymmet för de lågavlönade än motsvarande försäkring för dem med lägre risk. Samma försäkring för samma relativa kostnad gäller inte längre.

De frivilliga lösningarna kommer med stor sannolikhet att ske i tur och ordning både för att höginkomsttagare oftast har en starkare förhandlingsposition och för att deras försäkringar ofta är billigare. De starka individerna, grupperna och/eller fackförbunden – och männen – kommer först att få mest och störst förmåner. Hur snabbt och långt andra kommer att kompenseras är mera osäkert.

Om vi t.ex. ser till pensionssystemet så finns numera tilläggslösningar, som inte bara gäller inkomster över taket, utan framför allt tillägg utöver den allmänna pensionens nivå på alla inkomstdelar. Vanligaste LO-lösning är 4,5 procent extra på lönesumman under 7,5 inkomstbasbelopp. Delar av staten har just avtalat om 6 procents avsättning och i många "tiotaggarlösningar" används full avdragsrätt för pensionspremier på 30 procent på inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp. Alltså, för dem med lägst inkomster (som omfattas av

avtal) avsätts sammanlagt 23 procent, för delar av staten 24,5 och för de verkliga höginkomsttagarna på vissa inkomstdelar upp till 30 procent.

Också i sjukförsäkringen finns olika allmänt förekommande tillägg, såväl till ersättningar under taket, men särskilt ovanför taket på 7,5 prisbasbelopp, som med tiden blivit en måttligt hög inkomst; i år 2015 en månadsinkomst på strax under 28 000 kr.

En effekt av de splittrade utfallen är att upplevelsen av gemensamma villkor och förståelse av hur andra har det urholkas, de flesta har fullt sjå att förstå sina egna villkor. En annan är att den allt längre livslängden, utan kompenserande förlängning av arbetslivet, gör att pensionsutfallet i det allmänna systemet av ett långt arbetsliv med låg lön – på grund av deltid eller låg timpenning, i jämförelse med den pension som den med enbart garanti-pension får, blir irriterande liten i det allmänna pensionssystemet. Man kan säga, att det faktum att så mycket av avgifterna som de flesta faktiskt får tillgodoräkna sig inte syns i det orangea kuvertets beräkning, gör att många känner sig orättvist behandlade och solidariteten med och betalningsviljan till de sämst ställda äldre (som utan tvekan oftast är kvinnor) riskerar att urholkas.

Något borde göras, och det rationella vore att inkorporera de allmänt förekommande villkoren i det allmänna systemet. Det har gjorts förut utan alltför mycket buller och bång, som t.ex. när taket i sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen höjdes till 10 basbelopp, något som då var en förmån som utgick som avtalsförsäkringar till de flesta med hög inkomst och betalades av arbetsgivarna. Det gäller för övrigt att de flesta generella försäkringar som finns idag har föregåtts av förtrupper som haft lättare att få förmåner än den stora massan löntagare.

Men nu gäller det större omfattning och belopp. Den nuvarande utvecklingen har många intressenter. Arbetsgivarna vill ha kontroll över vem som ska ha vad, facken vill kunna leverera förhandlingslösningar till medlemmarna och många försäkringsbolag hanterar stora belopp som de administrerar och förvaltar med hygglig vinst. Vidare skulle den finanspolitiska debatten sannolikt gå i spinn på frågan om att den offentliga sektorn, som ofta mäts med de utgifter som passerar de offentliga budgetarna och därmed skulle påstås öka med åtskilliga procentenheter.

Men socialförsäkringar förbrukar inga resurser utan omfördelar köpkraft och skatteförmåga. Och merparten av höginkomsttagarna är som sagt redan försäkrade genom avtal med och betalning av arbetsgivarna. Det sker dock i en mindre rationell ordning och med risk för upplösning av de gemensamma intressen och det demokratiska kitt som socialförsäkringarna innebär när villkoren är lika. Det skulle också vara oändligt mycket lättare för de allra flesta att förstå sina egna villkor om inte det ena systemet staplades på det andra och olika grupper har villkor som är ganska lika, men ändå ofta olika.

Önskvärt vore att skapa ordning och reda när det gäller försäkringsprinciperna med alla inom samma system och en genomtänkt praktisk reform som underlättar både medborgarnas förståelse av villkoren och administrationens arbete och effektivitet.

En önskvärd reform?

Ett förslag till historisk SGI finns redan, som innebär att månadsuppgifter om utbetalad lön lämnas till Försäkringskassan, vilket skulle kunna användas inte bara som grund för att räkna fram den sjukpenninggrundande inkomsten, utan också alla andra inkomstrelaterade förmåner, bidrag, avgifter och inkomstskatter. Myndigheterna skulle löpande kunna beräkna både rättigheter och skyldigheter och göra nödvändiga avstämningar. Medborgarna skulle på "Min sida" kunna få reda på sjukpenning, föräldrapenning, bostadsbidrag, intjänad pensionsrätt, eventuell avgiftsskuld alt. förväntad återbetalning m.m. Känslan av kontroll och för vad välfärdsstaten erbjuder och kräver skulle växa lavinartat, för att inte tala om att Försäkringskassan skulle kunna bli lika populär som Skatteverket.

Eftersom en samlad bild är svår att få med den mångfald lösningar som avtalslösningarna innebär är redan det ett skäl att se det önskvärda i att samla alla förmåner i det allmänna systemet. Men det är också önskvärt för att nå rättvisa och förståelse mellan olika grupper. Därtill kommer att hela systemet av successivt intjänade rättigheter, över låt säga löpande tolv månadersperioder, blir så mycket stabilare och begripligare om hela eller nästan hela inkomsten räknas.

Mot detta kan alltså ställas etablerade särintressen som sannolikt sätter fötterna i marken för att få behålla sina erövringar.

Men även staten kan tillgripa sina specifika maktresurser. Till dem hör att kunna ta ut, eller avstå från att ta ut, skatter och sociala avgifter. Hur vore det att helt enkelt avskaffa avdragsrätten för i första hand pensionslösningar avtalsvägen men behålla den för den obligatoriska allmänna pensionen? Det skulle sannolikt öka intresset för att föra över redan etablerade förmåner och kostnader till det allmänna systemet.

För privata personliga pensionsförsäkringar har avdragsrätten redan avskaffats. Och då blir det extra märkliga effekter när man utöver allmän avdragsrätt för avtalsförsäkringar dessutom behåller rätten att växla lön mot pensionssparande. Utöver den allmänna konstigheten med denna särskilda höginkomsttagarförmån (man ska ha en månadslön över 40 000 för att det säkert ska löna sig) har det också redan utvecklats ett relativt systematiskt skatteundandragande när det gäller tjänstepensioner; Den som googlar på köpa fastighet i Portugal kommer att upptäcka att ett av de främsta argumenten handlar om att Sverige har ingått ett avtal som innebär att varken

Portugal eller Sverige tar ut skatt på tjänstepensioner. Tjänstepensioner kan i allmänhet tas ut på fem år. Om man bosätter sig i Portugal i fem år och tar ut tjänstepension kan man sedan bo var som helst utan att någonsin betala skatt. Husaffärerna i Portugal lär gå bra!

Detta var möjligen en parentetisk upplysning i detta sammanhang. Men det ligger faktiskt en viktig poäng i att staten i den moderna och rörliga världen har anledning att vara rädd om skattebasen i Sverige. Så länge som det handlar om löner utbetalade i Sverige och svenska allmänna sociala förmåner har i alla fall Sverige kontroll (och tar också alltid ut viss skatt). Detta underbygger argumenten för att koncentrera avdragsrätten för lönerelaterade försäkringslösningar i allmänhet och pensionslösningar i synnerhet till de allmänna försäkringarna. Möjligheten finns ju alltid att spara beskattade löneinkomster för framtida bruk och för förmåner som är särskilt höga kan det kanske rent av ses som en fördel att de kan ärvas.²

Ytterligare en principiellt viktig fråga behöver tänkas igenom ordentligt om man ska göra om de inkomstrelaterade socialförsäkringarna. Själva försäkringskaraktären hos dem har under senare år tunnats ut. De har alltmera börjat hanteras som vilka bidrag som helst, undantaget pensionssystemet, som tydligt bygger på självständighet, kontinuitet och i huvudsak ett direkt samband mellan förmån och betalning. När det gäller sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen är de direkt knutna till arbetsmarknadens parter intressen och betalning ur löner och löneutrymme. Att de också bygger på lagstiftning och förankring i regering och Riksdag är självklart när det gäller allmänna försäkringar. Men bara när det gäller A-kassan finns en direkt anknytning till någon av parterna och även när det gäller A-kassan har politiken alltmera tyckt sig fritt förfoga över tak, regelverk och avgifter utan egentliga formaliserade konsultationer med de starkt berörda parterna och utan samband mellan utfall och kostnader. Det som egentligen är och bör ses som försäkringar behandlas helt enkelt allt mera som vilka skattefinansierade bidragssystem som helst. Det är olyckligt därför att man därmed förlorar en del av försäkringsvärdet av förutsebarhet och rationellt förebyggande tänkande. Också former för partsinflytandet i styrande organ och mera formaliserade samband mellan kostnader och utfall borde därför övervägas i en reform.

Slutord

Någon kan kanske undra hur sambandet mellan jämställdhet i arbetslivet och socialförsäkringar samspelar med höga tak och större försäkringsmässighet i

² En stor omläggning av avtalsförsäkringar till socialförsäkringar skulle kunna kombineras med en skattereform där eventuellt värnskatten diskuteras, vilket sannolikt skulle leda till ett ökat privat sparande i höga inkomstlägen.

de allmänna försäkringarna. Svaret är att ojämställdhet delvis handlar om och förstärks av att leva i olika världar. Det blir särskilt tydligt när man studerar föräldraförsäkringens roll för när och hur en mammaroll och en papparoll i arbetslivet (och hemmet) skapas.

Också de viktiga inkomstrelaterade trygghetsförsäkringarna, som haft sin allmänna och sammanhållande karaktär i socialförsäkringarna, håller nu på att glida isär. Om utvecklingen får fortsätta kommer gruppen höginkomsttagare, starkt dominerad av män, att ha anledning att koncentrera sitt intresse till avtalsförsäkringslösningar. Vad som sker i de allmänna socialförsäkringarna spelar mindre roll för dem.

För dem med inte så höga inkomster – de flesta kvinnor – blir socialförsäringen desto viktigare. Men utan draghjälp från de starkaste grupperna på arbetsmarknaden är risken stor att socialförsäkringarna får förfalla till miniminivåer som inte längre bidrar till jämlikheten och inte räcker till rimlig standardtrygghet.

Vi har i Sverige praktisk kunskap om vilket värde som ligger i allmänna och solidariskt utformade inkomsttrygghetssystem. Vi ansåg oss ha råd med dem när vi var fattigare. Forskare och journalister från hela världen kom hit och spred sedan information över hela världen om den svenska eller skandinaviska modellen och dess förmåga att utjämna livsvillkor, också mellan kvinnor och män.

Det tar lite tid att göra genomtänkta och förankrade reformer på socialförsäkringarnas tekniskt komplicerade område. Det är dags att på allvar ta itu med den nygamla frågan om ett och samma socialförsäkringssystem för alla, där dina villkor också är mina och mina villkor är dina.

Dansk flexicurity i krise?



Thomas Bredgaard

Aalborg universitet

Indledning

Danmark er blevet verdensberømt for ”flexicurity” – en sammentrækning af de engelske låneord ”flexibility” og ”security”. Det danske eksempel har vist, at fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet ikke er hinandens modsætninger, som mange ellers har troet. Tværtimod kan fleksibilitet og sikkerhed være hinandens forudsætninger. For nogle iagttagere har dansk flexicurity vist, at det er muligt at forene et konkurrencedygtigt arbejdsmarked med en høj grad af social sammenhængskraft og at forene dynamikken og fleksibiliteten i liberale markedsøkonomier med de skandinaviske velfærdstaters tryghed og lighed. Der er gennem tiden opstået en balance i Danmark mellem et fleksibelt arbejdsmarked, hvor virksomhederne har let adgang til at hyre og fyre arbejdskraft, et socialt sikkerhedsnet, der skaber tryghed, og en aktiv beskæftigelsesindsats, som skaber en mobil og kvalificeret arbejdsstyrke. Balancen er blevet kaldt den ”gyldne trekant” og sammenlignet med ”humlebien, der ikke vidste, den ikke burde kunne flyve” (Beskæftigelsesministeriet, 2005).

Således lød historien i hvert fald indtil den globale finanskrisen ramte Danmark i efteråret 2008. Sidenhen er der blevet mere stille omkring dansk flexicurity og den udenlandske interesse for at lære af det danske eksempel er nedtonet.

Formålet med denne artikel er at præsentere udvalgte resultater fra en omfattende lønmodtager- og arbejdsgiversurvey, som blev gennemført i efteråret 2013 for at undersøge balancen mellem fleksibilitet og sikkerhed på det danske arbejdsmarked. Fremstillingen bygger på bogen ”Dansk flexicurity – fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet” (Hans Reitzels forlag, 2015), som er redigeret af Thomas Bredgaard og Per Kongshøj Madsen. Det er ikke muligt at komme hele vejen rundt i den danske flexicurity-model, så denne artikel er afgrænset til at belyse nogle centrale sammenhænge mellem det danske dagpengesystem og flexicurity. Her er der nemlig sket ændringer de senere år, som har reduceret indkomstsikkerheden og risikerer at svække fleksibiliteten på arbejdsmarkedet.

Udfordringer for Dansk flexicurity

Danmark blev ramt hårdt af den globale finansielle krise i 2008 og tog lang tid om at komme ud af krisen igen. Fra 2008 til 2011 faldt beskæftigelsen med omkring 200.000 personer, hvilket svarede til knap 10 procent af den samlede beskæftigelse. Den registrerede ledighed blev tredoblet i samme periode fra ca. 50.000 til 150.000 personer.

For at nedbringe det stigende underskud på de offentlige finanser besluttede den daværende regering i 2010 at gennemføre en dagpenge- og tilbagetrækningsreform. Dagpengereformen blev vedtaget i maj 2010 af regeringen bestående af Venstre og Det Konservative Folkeparti i samarbejde med Dansk Folkeparti. Den blev efter regeringsskiftet i november 2011 videreført af en regering bestående af Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre. Reformen indebar, at dagpengeperioden fra 1. januar 2012 blev reduceret fra fire til to år, og kravet til genoptjening af en ny dagpengeperiode blev fordoblet fra 26 til 52 ugers ordinært arbejde inden for tre år.

Det nye er ikke at dagpengeperioden forkortes. Det er også sket tidligere, fx i 1994 (max 7 år), 1996 (max 5 år) og 1999 (max 4 år). Men dagpenge-reformen trådte i kraft midt i en økonomisk krise med stigende ledighed, hvilket gjorde det betydeligt sværere end tidligere for de dagpengemodtagere, som opbrugte dagpengeretten (fra 2012), at finde ny beskæftigelse. Prognoser før reformen anslog, at omkring 3-5.000 personer ville blive ramt af reformen og miste dagpengeretten, men opgørelser har efterfølgende vist at over 50.000 dagpengemodtagere har mistet retten til dagpenge i perioden efter reformens indførsel.

Efter regeringsskiftet i 2011 forsøgte den nye regering af flere omgange at genoprette trygheden i dagpengesystemet ved at kaste ”redningskranse” ud

til de udfaldstruede dagpengemodtagere.¹ Regeringen tilbagerullede imidlertid ikke dagpengeperioden eller genoptjeningskravet, men forsøgte i stedet at genetablere indkomstsikkerheden ved midlertidige forlængelser af dagpengeretten samt ved at øge beskæftigelsesikkerheden gennem tilbud om mere aktive beskæftigelsesindsatser.

Et foreløbigt punktum i ”dagpengesagen” blev sat af den nuværende Venstre-regering som i oktober 2015 indgik en aftale med Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti omkring dagpengesystemet. Den nye reform skal kort fortalt muliggøre en mere fleksibel genoptjening af dagpengeretten. Forlængelsen af dagpengeretten foregår i forholdet 1:2 (1 uges beskæftigelse giver 2 ugers dagpenget) og kan højst vare 1 år. Dette skal give dagpenge-modtagere en stærkere tilskyndelse til at søge kortvarige jobs. Forlængelsen af dagpengeperioden op til 3 år finansieres navnlig ved indførslen af ”karensdage” (1 dag uden dagpenge hver fjerde måned) og nedsættelse af dagpengebeløbet for ”dimittender” (personer som har gennemført en erhvervsmæssig uddannelse af mindst 18 måneders varighed) fra 82 % til 71,5 % af dagpengemaximum for ikke-forsørgere. Reformen træder i kraft i 2017.

Udover disse aktuelle forandringer og reformer er der flere langsigtede forandringer, som gradvist og mere upågtet påvirker balancen mellem fleksibilitet og sikkerhed. Indkomstoverførsler (herunder dagpenge) reguleres med stigningen i lønniveauet, bortset fra et fradrag (0,3 procent) som fratrækkes hver år. Modtagere af overførselsindkomst indbetaler heller ikke bidrag til arbejdsmarkedspensioner. Det betyder til sammen at netto-kompensationsgraden for overførselsindkomster gradvist falder hvert år.

Hvad angår fleksibiliteten på arbejdsmarkedet er der også gradvise forandringer. Flere lønmodtagere omfattes af funktionærlovens bestemmelser, som giver længere opsigelsesvarsler og fratrædelsesgodtgørelser end overens-komstansatte lønmodtagere. Samtidig er der færre lønmodtagere, som tegner arbejdsløshedsforsikring. Disse forandringer svækker indkomstsikkerheden i dagpengesystemet samt arbejdsgivernes adgang til at afskedige arbejdskraft. Endelig bør nævnes at en vigtig institutionel forudsætning for dansk flexicurity også er udfordret. Det drejer sig om den kollektive aftalemodel og

¹ I finanslovsaftalen for 2012 blev dagpengeperioden midlertidigt forlænget med ½ år. I 2012 blev der yderligere indgået en ”akutaftale” med ekstraordinære beskæftigelses-indsatser for ”udfaldstruede” og ”akutstillinger” ved private og offentlige arbejds-givere. I finanslovsaftalen for 2013 blev en midlertidig ret til seks måneders uddannelsesydelse på niveau med kontanthjælpen indført. I maj 2013 forlængede regeringen og Enhedslisten varigheden af uddannelsesydelsen og indførte en ny arbejdsmarkedsydelse for personer, som havde opbrugt dagpengeretten. I finans-lovsaftalen for 2015 indførtes en ny midlertidig kontantydelse for personer, som i 2015 opbrugte retten til dagpenge, uddannelsesydelse og arbejdsmarkedsydelse. Det er dog i alle tilfælde midlertidige ordninger, som udfases igen senest i 2017.

arbejdsmarkedets parter. Den danske fagbevægelse mister medlemmer og overenskomstdækningen på arbejdspladserne falder. Det kan indebære at det bliver vanskeligere at finde en balance mellem arbejdsgivernes ønske om fleksibilitet og lønmodtagernes (fagbevægelsens) ønske om sikkerhed.

De vigtigste antagelser omkring balancerne mellem fleksibilitet og sikkerhed på det danske arbejdsmarked samt nogle af de vigtigste udfordringer for disse balancer er skitseret nedenfor.

	Antagelser	Udfordringer
Det fleksible arbejdsmarked og det sociale sikkerhedsnet	Det sociale sikkerhedsnet (fx dagpenge og kontanthjælp) understøtter et mobilt arbejdsmarked	<ul style="list-style-type: none"> • Gradvis udhuling af indkomst-sikkerheden i dagpenge-systemet • Fald i antallet af arbejdsløshedsforsikrede og svækkelse af fagbevægelsen
	Indkomst- og beskæftigelses-sikkerhed afholder fagbevægelsen fra at stille krav om bedre ansættelsesbeskyttelse	<ul style="list-style-type: none"> • Fagbevægelsen kræver bedre ansættelsesbeskyttelse som kompensation for stigende ledighed og udhulingen af dagpengesystemet • Vækst i lønmodtagere, som er dækket af funktionærlignende vilkår
	Arbejdsgiverne støtter et generøst og statsligt finansieret forsørgelses-system, idet det friholder dem fra omkostningerne og øger jobmobiliteten	<ul style="list-style-type: none"> • Arbejdsgiverne støtter nedskæringer i offentlige forsørgelsesordninger

Der er også sket store ændringer i den aktive beskæftigelsesindsats og efter- og videreuddannelsesindsatsen som udfordrer balancen mellem fleksibilitet og sikkerhed. Af hensyn til omfanget af artiklen er de undladt i denne fremstilling (se i stedet Bredgaard, Rasmussen og Klindt, 2015: kapitel 6).

Data og resultater

I det følgende præsenteres nogle udvalgte resultater fra en survey, som vi har fået udført af Danmarks Statistik i august 2013 blandt et repræsentativt ud-snit af henholdsvis danske lønmodtagere og arbejdsgivere. Der er udtrukket en stikprøve blandt lønmodtagere med en gennemsnitlig månedlig arbejdstid på 80 timer eller derover i en periode på to måneder på baggrund af oplysninger i E-indkomst-registeret. 1344 respondenter besvarede spørgeskemaet, hvilket gav en svarprocent på 58 procent i forhold til nettostikprøven. Arbejdsgiversurveyen består af en stikprøve af private og offentlige arbejdspladser med mere end 5 ansatte. Stikprøven bestod af 4.520 arbejdssteder.

Spørgeskemaet blev besvaret af 1.499 arbejdssteder, hvilket gav en svarprocent på 33 procent.

Til trods for de indikationer på en forandring af balancen mellem fleksibilitet og sikkerhed, som er nævnt indledningsvist, finder vi ikke i komparative analyser tegn på en afgørende svækkelse af ”flexicurity” i Danmark sammenlignet med andre lande. Det danske arbejdsmarked er fortsat fleksibelt med en høj jobomsætning og lav gennemsnitlig anciennitet sammenlignet med de fleste andre lande.² Indikatoren for den samlede ansættelsesbeskyttelse, som anvendes af OECD, er godt nok steget, således at Danmark er rykket fra en lav til en middel gennemsnitlig ansættelsesbeskyttelse.³ Dette skyldes dog ikke umiddelbart, at der er foretaget større ændringer i ansættelsesbeskyttelsen på det danske arbejdsmarked, men i højere grad at OECD anvender en revideret opgørelsesteknik, og at andre lande har gennemført dramatiske reformer af ansættelsesbeskyttelsen under den finansielle krise, fx sydeuropæiske lande som Grækenland og Spanien (Madsen, 2015: kapitel 2).

Der er dog en langsigtet tendens til stærkere ansættelsesbeskyttelse i Danmark, idet flere lønmodtagere dækkes af funktionærlovgivningen, i hvilken der er længere opsigelsesvarsler og bedre afskedigelsesgodtgørelser end i de fleste overenskomster (Madsen & Larsen, 2015: kapitel 4). Den seneste opgørelse fra 2007 viser, at knap to-tredjedele af lønmodtagerne enten er ansat som funktionærer (53 procent) eller på funktionærlignende vilkår (11 procent) (Scheuer & Hansen, 2011). Det er således blot omkring en tredjedel af lønmodtagerne, som er overenskomstansatte og har en mere lempelig ansættelsesbeskyttelse. Det er dog værd at bemærke, at ansættelsesbeskyttelsen i de danske funktionærbestemmelser er forholdsvis lempelig i internationalt perspektiv, og at opsigelsesvarslene er bestemt af den enkeltes anciennitet, som også fortsat er kort i international sammenligning.

Opsigelsesvarslene varierer således med om den pågældende lønmodtager er overenskomstansat eller funktionæransat, samt den enkeltes anciennitet og fagområde. For at få et billede af den faktiske ansættelsesbeskyttelse har vi spurgt et repræsentativt udsnit af lønmodtagere og arbejdsgivere om opsigelsesvarslernes længde (tabel 1).

² I OECD’s opgørelser af lønmodtagernes gennemsnitlig anciennitet (job tenure) for 2013 har Danmark den laveste af alle lande i opgørelsen (8,8 år) imens Sverige også ligger i den lavere ende (10,3 år) (OECD: Labour force statistics, job tenure).

³ I OECD’s indeks for beskyttelse af ordinært ansatte mod individuel afskedigelse er værdien for Danmark steget fra 1,5 i 2009 til 2,1 i 2013. Til sammenligning er værdien faldet fra 2,7 i Sverige i 2009 til 2,5 i 2013 (jf. OECD’s EPL databank).

Tabel 1 Opsigelsesvarsler på det danske arbejdsmarked (procent)

Opsigelsesvarsel	Oplyst af virksomhederne (i % af de ansatte)	Oplyst af lønmodtagere (i % af lønmodtagere)
1 måned eller mindre	35	33
Fra 1 til og med 3 måneder	29	28
Fra 3 til og med 6 måneder	28	30
Mere end 6 måneder	7	10
Total	100	100
N	1496	1274

Kilde: Obel-undersøgelsens arbejdsgiversurvey og lønmodtagersurvey (2013)

Tabellen viser, at en tredjedel af lønmodtagerne har et opsigelsesvarsel på mindre en én måned og to-tredjedel har et opsigelsesvarsel på mindre end tre måneder. Validiteten af lønmodtagernes besvarelse styrkes ved at arbejdsgiverne har en næsten identisk vurdering af spørgsmålet. Disse resultater understøtter billedet af et fleksibelt arbejdsmarked med forholdsvis lav ansættelsesbeskyttelse.

Et fleksibelt arbejdsmarked med lav ansættelsesbeskyttelse og høj jobomsætning bør alt andet lige skabe en oplevelse af høj jobusikkerhed. Det har imidlertid ikke tidligere været tilfældet, når danske lønmodtagere er blevet sammenlignet med lønmodtagere i andre lande. Danske lønmodtagere har generelt ikke tidligere følt sig usikre i ansættelsen eller frygtet for at miste deres job. Dette kan både skyldes den generelle beskæftigelsessituation men også at indkomstsikkerhed og beskæftigelsessikkerhed kompenserer for den formelle utryghed i ansættelsen.

Den oplevede jobsikkerhed blandt danske lønmodtagere er høj. Til trods for den økonomiske krise og stigende ledighed opfatter tre-fjerdedele af lønmodtagerne, at sandsynligheden for, at de vil miste jobbet inden for det næste år, er lille eller meget lille. Blot 8 procent af lønmodtagerne finder sandsynligheden stor eller meget stor (jf. tabel 2).

Tabel 2 Hvor stor tror du sandsynligheden er for, at du vil miste dit arbejde inden for det næste år? (svar i procent)

Meget stor	Stor	Hverken stor eller lille	Lille	Meget lille	I alt
3	5	17	26	49	100

N: 1344. Kilde: Obel-undersøgelsens lønmodtagersurvey

Den kognitive jobsikkerhed er således høj. Det samme gælder den affektive jobsikkerhed, altså om man er bekymret for at miste sit nuværende job (se tabel 3). I 2013 var tre-fjerdedele af lønmodtagerne kun lidt eller slet ikke bekymret for at miste deres nuværende job (78 procent). Der er imidlertid

sket en stigning i andelen, som er bekymret for at miste deres nuværende job siden sidste måling under højkonjunktoren i 2005.

Tabel 3 I hvilket omfang er du bekymret for at miste dit nuværende job? (svar i procent)

År	En hel del	I nogen grad	Kun lidt	Slet ikke	Ved ikke	I alt	N
2005	3	8	29	59	1	100	1233
2013	7	15	35	43	0	100	1344

Kilde: ISSP (2005) og Obel-undersøgelsens lønmodtagersurvey (2013)

I 2005 svarede 88 procent af lønmodtagerne, at de kun var lidt eller slet ikke bekymrede for at miste deres nuværende job.

Tilsvarende er der en lidt mere udbredt pessimisme blandt lønmodtagerne i 2013 end i 2005 i forhold til at finde et arbejde, der er mindst lige så godt som det nuværende (tabel 4).

Tabel 4 Hvor svært eller nemt tror du, det ville være for dig at finde et andet arbejde, der er mindst lige så godt som dit nuværende? (svar i procent)

År	Meget nemt	Rimelig nemt	Hverken nemt eller svært	Rimelig svært	Meget svært	Ved ikke	I alt	N
2005	10	25	24	24	12	6	100	1237
2013	5	22	22	34	17	0	100	1344

Kilde: ISSP (2005) og Obel-undersøgelsens lønmodtagersurvey (2013)

I 2005 vurderede henholdsvis 10 procent og 25 procent af lønmodtagerne det meget nemt eller rimeligt nemt at finde et andet arbejde, der var mindst lige så godt som det nuværende. De procentandele er faldet til henholdsvis 5 procent og 22 procent i 2013. En væsentlig forklaring på dette er formentlig finanskrisen fra 2008.

Vi kunne ikke finde en sammenhæng i data mellem længden af lønmodtagernes opsigelsesvarsel og den kognitive og affektive oplevelse af job-sikkerhed. Der er således ikke umiddelbart opbakning til hypotesen om, at et længere opsigelsesvarsel i sig selv giver øget oplevet jobsikkerhed. Lønmodtagernes opfattelse af ansættelsessikkerhed er formentlig i højere grad bestemt af konjunktursituationen. Når dansk fagbevægelse således prioriterer jobskabelse højere end formel ansættelsesbeskyttelse, er det i god overensstemmelse med de holdninger, som lønmodtagerne giver udtryk for i vores undersøgelse (jf. Madsen & Larsen, 2015: kapitel 4).

Hvordan er det så gået med indkomstsikkerheden som kompenserende institution for det fleksible arbejdsmarked? Den gennemsnitlige kompensationsgrad i forhold til tidligere indkomst for kortvarigt ledige er fortsat blandt de højeste sammenlignet med andre lande. Dagpengereformen fra 2010 reducerer imidlertid kompensationsgraden for langvarigt ledige, når den slår fuldt igennem. En komparativ analyse af dagpengesystemet i udvalgte lande viser, at det danske dagpengesystem også efter dagpengereformen er relativt generøst. Det gælder dog ikke for højtlønnede, som pga. loftet over dagpengesatsen (aktuelt ca. 16.500 DKR om måneden) får en relativt lav kompensationsgrad (Madsen, 2015: kapitel 2).

Der er ingen tvivl om, at dagpengereformen har haft konsekvenser for lønmodtagernes oplevelse af indkomstsikkerhed. De beskæftigelsesmæssige effekter af dagpengereformen er fortsat omdiskuterede. Nogle evalueringer viser ingen effekter på beskæftigelsesgraden for de personer, som rammes af dagpengereformen, imens andre analyser har påvist en mindre positiv beskæftigelseseffekt af dagpengereformen, idet dagpengemodtagere afgår hurtigere fra ledighed til beskæftigelse end tidligere (jf. Jonassen 2014; Kraka 2013; De Økonomiske Råd 2014). Vi har undersøgt dagpengesystemets tryghedseffekt frem for beskæftigelseseffekt (Klindt & Rasmussen 2015, kapitel 5).

Tabel 5 **Danske lønmodtageres vurdering af den økonomiske tryghed i dagpengesystemet (svar i procent)**

	For lav	Passende	For høj	Total
LO-medlemmer	50	42	8	100
FTF-medlemmer	42	51	7	100
AC-medlemmer	36	56	8	100
Medlemmer af andre a-kasser	35	51	15	100
Total (a-kasse medlemmer)	42	48	9	100
Total (alle lønmodtagere)	41	48	11	100

N=1134 (a-kassemedlemmer). N=1306 (alle lønmodtagere). Sammenhængen mellem a-kassetilhørsforhold og vurdering af trygheden er signifikant på 0.000-niveau (chi2-test).

Kilde: Obel-undersøgelsens lønmodtagersurvey

Næsten halvdelen af lønmodtagerne synes generelt, at trygheden i dagpengesystemet er passende (48 procent), imens knap halvdelen finder trygheden for lav (41 procent), og de resterende finder den for høj (11 procent). Fordelt på hovedorganisationer er det især medlemmer af LO-forbund, som finder den økonomiske tryghed for lav (50 procent) sammenlignet med medlemmer af FTF (Funktionær- og Tjenestemændenes Forbund) (42 procent) og AC (Akademikernes Centralorganisation) (36 procent).

Dette resultat viser ikke hvorvidt der efter dagpengereformen er sket en stigning i andelen af lønmodtagere som finder den økonomiske tryghed for lav, men trods alt, at der er en høj andel af lønmodtagerne, som opfatter den

økonomiske tryghed i dagpengesystemet som utilstrækkelig. Der er tilsvarende en høj andel (62 procent) af lønmodtagerne, som mener, at halveringen af dagpengeperioden fra 4 til 2 år har betydet, at tryghed i ansættelsen er blevet vigtigere. Der er samtidig flere, som i dag er skeptiske over for jobmobilitet end tidligere. I 2005 svarede mere end tre-fjerdedele af lønmodtagerne, at det er godt at skifte job med jævne mellemrum (78 procent). I 2013 var andelen faldet til omkring halvdelen af lønmodtagerne (53 procent). Der er således flere indikatorer, som peger i retning af, at dagpengesystemets tryghedseffekt er blevet reduceret. Det er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at fleksibiliteten på arbejdsmarkedet er truet, men hvis krav om mere tryghed fra lønmodtagerne omsættes til nye overenskomst-retteligheder, der gør det dyrere eller mere vanskeligt for virksomhederne at afskedige medarbejdere, så svækkes fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. Bortset fra enkelte undtagelser (jf. fx afskedigelsesgodtgørelsen i industriens overenskomst i 2010) er det dog ikke hidtil lykkedes fagbevægelsen at komme igennem med krav om bedre ansættelsesbeskyttelse.

Diskussion

Der er ingen tvivl om, at dansk flexicurity er udfordret, men vores undersøgelser viser at modellen ikke indtil videre er kommet så meget i ubalance, at den kan karakteriseres som grundlæggende forandret. Det danske arbejdsmarked har gradvist tilpasset sig udfordringerne.

Dansk flexicurity har klaret sig forholdsvis godt gennem finanskrisen og lavkonjunkturen (Madsen, 2015: kapitel 2; Andersen, Rosholm & Svarer, 2015: kapitel 9). Set i forhold til den styrke, hvormed dansk økonomi blev påvirket af finanskrisen, var faldet i beskæftigelsen ikke påfaldende stort og beskæftigelsen er steget igen de senere år. Det tilbageviser en bekymring om, hvorvidt flexicurity kan modstå en markant lavkonjunktur. Frygten var, at lempelige afskedigelsesregler ville resultere i en stærk beskæftigelsesreduktion, der ville omsætte sig i øget marginalisering og langtidsledighed. Det ville få så store konsekvenser for de offentlige finanser, at det kunne blive svært at opretholde det sociale sikkerhedsnet. Erfaringerne viser imidlertid, at dynamikken på det danske arbejdsmarked er intakt. Konsekvenserne af finanskrisen har ikke kunne undgås, men jobomsætningen er fortsat høj og langtidsledigheden lav.

Resultaterne af analyserne er, som det fremgår, flertydige, men peger dog i retning af, at dansk flexicurity ikke er under afvikling, som nogle iagttagere hævder. Trods den økonomiske krise og dagpengereformen, er der fortsat komplementaritet mellem institutionerne i dansk flexicurity. Det er fortsat retvisende at beskrive det danske arbejdsmarked som en særlig variant af flexicurity, der kombinerer et fleksibelt arbejdsmarked med relativ generøs indkomstsikkerhed og aktive beskæftigelses- og uddannelsesindsatser. Men balancerne mellem fleksibilitet og sikkerhed er udfordret af tendenser til

stærkere ansættelsesbeskyttelse, mindre indkomstsikkerhed og højere oplevet job- og beskæftigelsesusikkerhed. Selvom den økonomiske krise er drevet over og afløst af stigende beskæftigelse er der fortsat behov for at sikre, at dagpengesystemet understøtter et fleksibelt arbejdsmarked.

Referencer

- Andersen, T.M., M. Rosholm & M. Svarer (2015): Flexicurity, dansk økonomi og den økonomiske krise, *Dansk flexicurity – fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet*, København: Hans Reitzels forlag (kapitel 9).
- Beskæftigelsesministeriet (2005): *Flexicurity – Udfordringer for den danske model*, Beskæftigelsesministeriet.
- Bredgaard, T. & P.K. Madsen (2015), red. *Dansk flexicurity – fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet*, København: Hans Reitzels forlag.
- Bredgaard, T., S. Rasmussen & M.P. Klindt (2015): Beskæftigessikkerhed, *Dansk flexicurity – fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet*, København: Hans Reitzels forlag (kapitel 6).
- Madsen, P.K. (2015): Er dansk flexicurity noget særligt? *Dansk flexicurity – fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet*, København: Hans Reitzels forlag (kapitel 2).
- Madsen, P.K. & M.F. Larsen (2015): Jobsikkerhed og fleksibilitet, *Dansk flexicurity – fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet*, København: Hans Reitzels forlag (kapitel 4).
- Scheuer, S.; Hansen, K.R. (2011); ”Funktionærloven: En lønmodtagerlov for de fleste?”, *Samfundsøkonomen* 2011(2): 24-31.

I serien Socialförsäkringsrapport har följande skrifter publicerats under år 2017:

- 2017:1 En sjukförsäkring att lita på? Rapport från forskarseminarium i Umeå 14–15 januari 2015
- 2017:2 Arbetslivet och socialförsäkringen. Rapport från forskarseminarium i Umeå 13–14 januari 2016